

Hjemme eller institusjon?

En studie av norske kommuners prioriteringer mellom
institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg



Åsmund Hermansen

Masteroppgave i statsvitenskap

Universitetet i Oslo
Institutt for statsvitenskap

Antall ord: 34 996

Vår 2009

Til mamma og pappa

Innhold

Innledning.....	8
Disposisjon.....	11
1	12
Kommunal pleie og omsorg	12
1.1 Den historiske utviklingen	12
1.2 En kategorisering av den kommunale virksomhet.....	15
1.3 Kommunal pleie og omsorg – råderett over målfastsettelse og virkemidler	18
1.4 Kommunal pleie og omsorg – hvor stort er handlingsrommet?	20
2	23
Teoretisk rammeverk	23
2.1 Innledning.....	23
2.2 Analytiske perspektiver på offentlig politikk.....	23
2.3 Studiet av offentlige utgifter	26
2.4 Den sosioøkonomiske tilnærmingen – et statsvitenskapelig perspektiv.....	26
3	36
Data og metode.....	36
3.1 Innledning.....	36
3.2 Valg av forskningsopplegg.....	36
3.3 Datasett	37
3.4 Generalisering	37
3.5 Reliabilitet.....	38
3.6 Statistiske modeller	38
3.7 Forutsetninger for regresjonsanalysen	39

4.....	41
Den avhengige variabel	41
4.1 Innledning.....	41
4.2 Prioriteringen mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg.....	41
4.3 Drøfting av operasjonaliseringen	44
5.....	48
De uavhengige variablene	48
5.1 Innledning.....	48
5.2 De uavhengige variablene – samspillvariablene	48
5.3 De uavhengige variablene – modellvariablene.....	56
6.....	72
Analyse	72
6.1 Innledning.....	72
6.2 De bivariate korrelasjonene	72
6.3 De bivariate korrelasjonene og hypotesene	74
6.4 Multipel sekvensiell regresjonsanalyse.....	77
6.5 Tradisjonell analysemodell.....	78
6.5.1 Drøfting av resultatene - den tradisjonelle analysemodellen	80
6.5.2 Oppsummering - den tradisjonelle analysemodellen	82
6.6 Den partipolitiske sammensetningen - samspillanalyse	83
6.6.1 Drøfting av resultatene fra samspillanalysen - den partipolitiske sammensetningen.....	85
6.6.2 Oppsummering - den partipolitiske sammensetningen	88
6.7 Andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter - samspillanalyse.....	89
6.7.1 Drøfting av resultatene fra samspillanalysen - andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter.....	91
6.7.2 Oppsummering - andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter	93

6.8 Partifragmentering - samspillanalyse.....	94
6.8.1 Drøfting av resultatene fra samspillanalysen - partifragmentering	96
6.8.2 Oppsummering - partifragmentering.....	99
6.9 Oppsummering av resultatene fra de empiriske analysene	99
7	101
Avslutning.....	101
7. 1 Innledning.....	101
7.2 Teoretiske implikasjoner	101
7.3 Hovedfunn fra de empiriske analysene og konklusjoner	103
7.4 Avslutning og veien videre	110
Litteraturliste.....	113
Appendiks.....	120

Forord

Denne oppgaven ville ikke vært en realitet uten gode støttespillere og kloke råd både før og under min studietid ved Blindern og Institutt for statsvitenskap. Først av alt vil jeg rette en stor takk til min tidligere samfunnsfaglærer Jon Ragnar Øfsti som ga meg et utvetydig råd før jeg sluttet ved Ringsaker videregående: begynn å studere statsvitenskap. At jeg fulgte rådet, har jeg aldri angret på. Videre vil jeg takke Mari som har vært en uvurderlig støttespiller i hele denne prosessen og gjennom studietiden. Jeg vil også takke Sigrid og Eilert som på hver sin måte har bidratt med god støtte og hjelp. En takk skal også rettes til en rekke ansatte ved Institutt for statsvitenskap som gjennom studiet har gitt gode råd, vært svært hjelpsomme og ikke minst formidlet faglig inspirasjon og innsikt. Avslutningsvis vil jeg rette en stor takk til min veileder Tore Hansen (høst 08 og vår 09) for gode råd, faglig støtte og inspirasjon i arbeidet med oppgaven. Døren har alltid vært åpen, det er jeg veldig takknemlig for. Ansvar for eventuelle feil og mangler i denne oppgaven tilfaller ene og alene undertegnede.

Åsmund Hermansen

Oslo, mai 2009

Innledning

Kommunesektoren utgjør den sentrale aktøren i den totale offentlige forvaltningen, og har i hele etterkrigstiden fått en stadig viktigere rolle i utviklingen av den totale tjenesteytingen. Det er nærmest umulig å forestille seg utviklingen av dagens moderne velferdsstat uten kommunene som en sentral og omfattende sektor (Hansen m.fl. 1988:12). Rundt 50 prosent av brutto-nasjonalprodukt forbrukes innenfor den offentlige sektor, hvorav kommunene mottar over halvparten av disse midlene (Hansen 2000:113a). For kommunene utgjør omsorgstjenestene økonomisk sett om lag 40 prosent av de samlede utgiftene. I 2005 utførte omsorgstjenestene om lag 110 000 årsverk for mer enn 200 000 tjenestemottakere (St.meld.nr 25 (2005-2006):35). Kommunenes evne til å gi brukere med ulike behov en verdig omsorg fremstår i mange henseende som selve prøvesteinen for den norske velferdsstaten. Mangler i kommunal pleie og omsorg er et evig tilbakevendende tema i lokale, så vel som nasjonale valgkamper. Politikerne kappes om å presentere løsninger som kan forbedre dagens kommunale pleie- og omsorgstjeneste. Ser man fremover, vil ikke utfordringene i pleie- og omsorgssektoren bli mindre. De demografiske endringene, som blant annet eldrebølgen, vil de neste tiårene medføre en stadig større etterspørsel etter kommunale omsorgstjenester (St.meld.nr 25 (2005-2006):42). På samme tid er det få politikkområder som synliggjør spenningsforholdet mellom nasjonal standardisering og lokalt selvstyre like klart som velferdspolitikken (Christensen 2004:7). Tosidigheten ved kommuneinstitusjonen gir opphav til et spenningsforhold mellom stat og kommune. På den ene siden er kommunen styrt av lokalt folkevalgte med mulighet til å kunne utøve eget skjønn når beslutninger skal fattes. Samtidig er kommunene klart integrert i det felles offentlige styringsverket og utøver myndighet på vegne av sentrale styresmakter (Offerdal 2004:121).

Det lokale selvstyret er til stadighet under debatt, ikke minst etter Makt- og demokratiutredningens dystre diagnose: Lokaldemokratiet er i krise. I følge utredningen innskrenker staten det lokale selvstyret og Stortinget er i økende grad innstilt på detaljstyring (Stava 2005:252). Velferdsutviklingen danner selve grunnlaget for denne krisediagnosen. Forskergruppens flertall trekker frem tre forhold ved velferdsstatens

utvikling for å underbygge sin diagnose. For det første har det økte ambisjonsnivået i velferdsytelsene medført at trefjerdedeler av kommunenes driftsutgifter i dag går til klassiske velferdsområder som utdanning, helse og omsorg. Norske kommuner fremstår mer en noensinne som rene skole- og omsorgskommuner. For det andre er velferdsytelsene, som et resultat av rettighetslovgivning, i større grad orientert mot enkeltindividet. I følge flertallsdiagnosen er det lokale selvstyret blitt en institusjon som kan forklundre det rettslig-politiske båndet mellom stat og individ. For det tredje har statens økte velferdsambisjoner, ifølge diagnosen, medført at kommunen som politisk arena er trengt tilbake til fordel for kommunen som tjenesteprodusent. For både staten og velgerne fremstår en effektiv tjenesteyting som viktigere enn lokalt selvstyre og kommunal autonomi. Brukerrollen har fått forrang over borgerrollen. Legger man denne diagnosen til grunn, innebærer det samlet sett at når juridiske forpliktelser og økte velferdspolitiske forventninger møter kommunal budsjettknapphet, tilsidesettes lokaldemokratiet gjennom rettighetslovgivning og effektivitetshensyn (Christensen 2004:7; Østerud m.fl. 2003:108-109)¹. I følge diagnosen fremstår dermed behov og ressurser som de avgjørende faktorene for å kunne forklare lokale variasjoner i velferdsytelser. Behov i form av at de utløser visse juridiske rettigheter og ressurser i form av at de i stor grad går med til dekke disse behovene.

Denne oppgaven berører i større eller mindre grad alle punktene i Makt- og demokratiutredningens flertallsdiagnose. Diagnosen bygger i hovedsak på forhold som er knyttet til rammene for det lokale selvstyret. Et hovedargument i denne oppgaven er at betydningen av det lokale selvstyret ikke kan avdekkes ved å studere rammene, men ved å rette fokuset mot prioriteringer innenfor disse. Formålet med denne oppgaven er å bidra til en nyansering av Makt- og demokratiutredningens diagnose. Videre er formålet å undersøke hvilken betydning politiske variabler har for prioriteringene innen den største kommunale sektoren, kommunal pleie- og omsorg. Denne oppgaven har dermed to formål som er gjensidig utfyllende. Oppgavens problemstilling lyder: *Hvilken betydning har politiske variabler for norske kommuners prioriteringer mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg?* Spiller politiske variabler i det hele tatt noen rolle når det kommer til utgiftsvedtakene, eller er disse vedtakene kun et resultat av hvordan problemer, behov og økonomiske muligheter fordeler seg mellom kommunene? (Hansen 2000a:133-134; Hansen

¹ For en kritisk drøfting av Maktutredningens diagnose konferer Petersson (2003) og Sørensen (2004).

2000b:200). Slik det vil fremkomme senere i oppgaven er de politiske variablenes betydning for kommunale prioriteringer et forskningsfelt med lange tradisjoner. Slik sett er ikke forskningsspørsmålet som stilles i denne oppgaven av nyvunnet karakter. I all hovedsak har disse studiene funnet at de politiske variablene er av liten eller ingen betydning for kommunale prioriteringer (Sørensen 1989:270-271). Det at kommunene er pålagt en rekke oppgaver og til dels opptre som et forvaltningsorgan er et velkjent resonnement som tas frem for å forklare disse funnene (Bjørklund 2000:59). Imidlertid vil det i denne oppgaven argumenteres for at en rekke av disse tidligere studiene ikke har tatt høyde for kommuneinstitusjonens tosidige karakter, som både et forvaltningsorgan og et politisk beslutningsnivå. Dermed har de heller ikke fått frem betydningen av de politiske variablene. Denne oppgaven har til hensikt å operasjonalisere den avhengige variabelen på en ny måte, slik at det tas høyde for kommuneinstitusjonenes tosidige karakter (Hansen og Kjellberg 1980:117-118).

Problemstillingen påkrever enkelte avklaringer og presiseringer. Når det gjelder de politiske variablene er denne oppgaven avgrenset til å undersøke betydningen av den partipolitiske sammensetningen, andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter og partifragmentering for prioriteringen mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg. Disse variablene vil det bli nærmere redegjort for og de vil bli begrunnet i kapittel 5 som omhandler de uavhengige variablene. Videre er det de politiske variablenes transformerende eller omformende rolle som vil danne utgangspunkt for analysen i denne oppgaven. Den metodiske tilnærmingen som benyttes for å undersøke de politiske variablenes transformerende rolle vil bli nærmere redegjort for i teorikapittelet (kapittel 2). Begrepet "prioriteringer" er ensbetydende med "finansielle disposisjoner" i denne oppgaven. En nærmere drøfting av offentlige utgifter som mål på prioriteringer vil gjennomføres i kapittelet som omhandler den avhengige variabelen. Videre er begrepet "institusjonsbasert omsorg" i denne oppgaven ensbetydende med "sykehjem, aldershjem og boliger som er godkjent som institusjon". Begrepet "hjemmebaserte omsorg" er ensbetydende med "hjemmesykepleie og praktisk bistand i hjemmet".

Disposisjon

For å kunne besvare problemstillingen er denne oppgaven disponert i sju kapitler. I det innledende kapittelet gis en kort gjennomgang av den historiske utviklingen innen kommunal pleie og omsorg. Videre krever argumentasjonen i innledningen en nærmere redegjørelse for rammene for det lokale selvstyret og en drøfting av mulighetene for prioriteringer innenfor disse rammene. Denne redegjørelsen og drøftingen vil utgjøre hoveddelen av det innledende kapittelet og danne utgangspunktet for den videre analysen. I andre kapittel presenteres oppgavens teoretiske rammeverk. Metode og data blir redegjort for i tredje kapittel. I fjerde kapittel presenteres og drøftes den avhengige variabelen. De uavhengige variablene presenteres og drøftes i kapittel fem. Oppgavens analyse utgjør sjette kapittel. I sjuende og avsluttende kapittel vil det konkluderes og mulighetene for videre forskning vil skisseres.

1

Kommunal pleie og omsorg

1.1 Den historiske utviklingen

Den norske velferdsstaten er i et historisk perspektiv svært ung og har i løpet av sin korte levetid gjennomgått ulike faser og endringer. Lov om sosial omsorg av 1964 representerer begynnelsen på en periode som ofte omtales som den offentlige revolusjon. Denne loven representerte bortfallet av de siste juridiske forpliktelser pålagt familien når det gjaldt omsorg for voksne hjelpetrequende. Det offentlige tok hovedansvaret for å yte denne omsorgen (St.meld.nr 25 (2005-2006):21-22; Daatland 1990:21). Lov om sosial omsorg av 1964 la sammen med Folketrygdloven av 1967 og Sykehusloven av 1970, grunnlaget for en omfattende utbygging av omsorgssektoren. Selve den offentlige revolusjonen kom på 1970 – tallet. I 1970 kom midlertidige retningslinjer for opprettelse og drift av hjemmesykepleien. Disse tjenestene ble senere forankret i lovverket ved lov om helsetjenestene i kommunen av 1984. Fra 1970 til 1980 ble antallet årsverk i omsorgstjenestene fordoblet. Videre økte antallet personer som mottok hjemmetjenester og antallet bosatt på aldersinstitusjoner kraftig i samme periode. Disse store endringene var et resultat av flere forhold. For det første ga økonomisk vekst evne og rom for en slik offentlig ekspansjon. Videre eksisterte det en politisk vilje til å drive frem en utbygging av det offentlige velferdstilbudet. I denne perioden beveget mange kvinner seg over fra ulønnet omsorgsarbeid i familien til lønnet arbeid. Likestillingspolitikken på 1960 – tallet bidro til en politisk legitimering av en slik utvikling. Videre medførte en rekke reformer innenfor helse- og sosialsektoren økt etterspørsel av arbeidskraft (St.meld.nr 25 (2005-2006):21-22; Romøren 1991:152-153; Romøren 2001:160).

1980 – tallet representerer en ny periode i den historiske utviklingen av den kommunale pleie- og omsorgstjenesten. Etter den kraftige veksten på 1970 – tallet ble ordningene og tjenestetilbudet konsolidert og reorganisert. I årene mellom 1970 og 1988 lå ansvaret for sykehjemmene hos fylkeskommunen. Reorganiseringen skulle sikre bedre prioritering og ressursutnyttelse. Myndighetene ønsket å øke både utbyggingen, ressursene og kvaliteten i institusjonstilbudet ved å løfte sykehjemmene ut av den kommunale sosialomsorgen og inn i

det fylkeskommunale helsevesenet (St.meld.nr 25 (2005-2006):21-22; Daatland m.fl. 1997:29). Dette målet ble nådd, men det sto etter hvert klart at det var uhensiktsmessig å organisere eldreomsorgen over to forvaltningsnivå. Dette skapte potensial for både uklare ansvarsforhold, i en tid med knappere ressurser, og hindre for hensiktsmessige organisatoriske løsninger (Romøren 2001:161). Denne reorganiseringen innebar derfor også en desentralisering og samordning. I forbindelse med desentraliseringen av primærhelsetjenesten vedtok Stortinget å tilbakeføre sykehjemmene fra fylkeskommunal- til kommunalforvaltning. Denne desentraliseringen medførte at kommunene fikk et større ansvar for det totale tjenestetilbudet. Videre ble innovasjonsprosessene i kommunene styrket gjennom muligheten til å se tjenestene i en helhet og sammenheng. En slik samordning på et forvaltningsnivå skulle sikre en rasjonell utnyttelse av ressursene og at man unngikk uheldige vridningseffekter. Ansvar for pleietrengende skulle ikke kunne skyves over på fylkeskommunen eller omvendt. Kommunene måtte kompensere en stor satsing på et område med mindre satsing på et annet. Kommunesektoren fikk dermed større frihet og ansvar for prioriteringene, mens staten tok et strammere grep om de samlede ressurser det kunne prioriteres innenfor. Etter dette tidspunktet har ansvaret for hele det offentlige eldreomsorgstilbudet, både i og utenfor institusjon, ligget hos kommunene (Daatland m.fl. 1997:30; St.meld.nr 25 (2005-2006):21-22; Romøren 1991:159; Romøren 2001:161).

Det ble i 1980 – årene lagt økende vekt på at eldre burde få muligheten til å bo hjemme så lenge som mulig. Begrunnelsen var kvaliteten ved det å bo hjemme. Overføringen av sykehjemmene fra fylkeskommunen til kommunene bidro til en nedbygging av institusjonsplasser og en mer intensiv bruk av øvrige tjenester som hjemmebasert omsorg. Dette var samtidig nært forbundet med strengere prioriteringer i kommuneøkonomien. En styrking og omprofilering av den hjemmebaserte omsorgen kom som et resultat av en økt innsats for å hjelpe eldre med mindre omsorgsbehov. Denne innsatsen var i tillegg et resultat av at hjemmebasert omsorg som oftest kostet mindre (Brevik 2003:63). Mindre tilgang på institusjonsplasser medførte en tiltakende selektivitet i tildelingen av plass. Denne utviklingen førte til at brukere flyttet senere inn i institusjon og ble der i kortere tid (Daatland m.fl. 1997:43-47). Over i 1990 – årene var det spesielt reformen for mennesker med psykisk utviklingshemning som sto sentralt, ofte omtalt som HVPU – reformen.

Kommunen fikk ansvaret for at de som hadde bodd på institusjon skulle få tilbud om passende bolig og nødvendig pleie og bistand i sin hjemkommune (Romøren 1991:161). Tre reformer ble dermed stående sentralt i samordningen av ansvaret på lokalt nivå: kommunehelsereformen, sykehjemsreformen og reformen for psykisk utviklingshemmede. Samlet medførte disse reformene at den kommunale omsorgstjenesten ble fordoblet og at kommunene fikk ansvaret for et betydelig større antall brukere, som til dels stilte store krav til faglig kompetanse (St.meld.nr 25 (2005-2006):21-22; Romøren 1991:163).

Vekst, fornyelse og effektivisering preget årene mellom 1995 og 2005. I denne perioden ble *Handlingsplan for eldreomsorgen* (1998-2001) vedtatt og gjennomført. Ekstraordinære statlige virkemidler ble tatt i bruk for å bygge ut kapasiteten og møte de utfordringer som veksten i den eldre delen av befolkningen hadde skapt. Antall årsverk i kommunal pleie og omsorg antas å ha passert 110 000 i 2005. Før 2005 var det flest årsverk i institusjonsbasert omsorg, men i 2005 var det om lag like mange årsverk i hjemmebasert som institusjonsbasert omsorg. Hjemmebasert omsorg har i økende grad endret karakter fra å være et hjemmehjelpstilbud med praktisk bistand til å bli et behandlings- og pleietilbud. Det er blitt færre som mottar disse tjenestene og kommunen konsentrerer i stadig større grad mer av innsatsen mot de ressurskrevende brukerne. Denne dreiningen i hjemmebasert omsorg kommer som et resultat av at stadig flere svært hjelpetrengende brukere mottar tjenester utenfor institusjon. Denne omsorgen ytes i stadig større grad i tilpassede omsorgsboliger og omfatter mennesker i alle aldersgrupper. Omsorgsboliger benyttes i økende omfang til svært hjelpetrengende eldre, som et supplement og alternativ til institusjonsbasert omsorg (St.meld.nr 25 (2005-2006):24). Når det gjelder andelen yngre brukere har det skjedd store endringer. Perioden mellom 1992 og 2005 innebar en fordobling av antallet brukere under 67 år. Gruppen mellom 18 og 49 år hadde den største økningen, men for gruppen mellom 50 og 66 år har det også vært en sterk økning i antall brukere av hjemmebasert omsorg. For den hjemmebaserte omsorgen utgjorde brukere under 67 år i 2005 totalt 30 prosent. De nye årsverkene innen hjemmebasert omsorg har i all hovedsak tilfalt denne brukergruppen (St.meld.nr 25 (2005-2006):24; Romøren 2007:2).

Å skape en god balanse mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg er blitt en sentral utfordring for norske kommuner. Hvordan kommuner organiserer tilbudet mellom

institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg er til dels svært varierende. Når det gjelder dagens organisering er det slik at mange kommuner benytter det institusjonsbaserte tilbudet til langtidsopphold for eldre som er sterkt hjelpetrengende. Veksten i hjemmebasert omsorg må ses i lys av at brukere under 67 år har fordoblet seg de siste 10 årene og at flere eldre ønsker alternativer til institusjon (St.meld.nr 25 (2005-2006):83; Brevik og Schmidt 2005:165). Dimensjoneringen av tilbudet innen institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg vil kunne ha betydning for hvorvidt ressursene utnyttes best mulig. Undersøkelser gir indikasjoner på at hjemmetjenesteorienterte kommuner driver mer effektivt enn institusjonsorienterte kommuner, uten at omsorgstilbudet blir dårligere (St.meld.nr 25 (2005-2006):83-84; Borge og Haraldsvik 2005:5; Romøren og Svorken 2003:75). I sin stortingsmelding om utfordringer i den kommunale pleie- og omsorgsektoren² vektlegger regjeringen av det er kommunene som må finne en fornuftig balanse mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg. Denne balansen må avgjøres ut fra lokale forhold, behov og ønsker (St.meld.nr 25 (2005-2006):85).

1.2 En kategorisering av den kommunale virksomhet

Det lokale selvstyrets historie har i stor grad vært preget av en balansegang mellom lokal autonomi og hensynet til ivaretagelsen av nasjonale målsetninger i utformingen av den offentlige politikken (Hansen 2000b:185). I Norge, som i de fleste andre land, har den økende integrasjonen mellom nasjonale og lokale myndigheter når det gjelder funksjoner og finansielle ordninger naturlig nok ført til klare begrensninger i det lokale selvstyret. Den generelle tendensen mot en standardisering av nivået for offentlige tjenester har nødvendigvis skapt et sammensatt sett av relasjoner mellom lokale og sentrale myndigheter. En fruktbar tilnærming til det kommunale selvstyret som begrep krever imidlertid at man overskrider den ufruktbare sidestillingen mellom lokal autonomi og sentralisert kontroll. Det tradisjonelle begrepet lokal autonomi på den ene side eller et mer rendyrket sentraliseringsbegrep på den andre, fanger ikke inn realitetene i den moderne kommunale forvaltning slik den i dag fremstår (Hansen og Kjellberg 1980:113-115).

² St.meld.nr 25 (2005-2006) "Mestring, muligheter og mening – Framtidas omsorgsutfordringer".

Sentrale myndigheter trekker, via ressurstildeling, i stor grad opp rammene for det lokale selvstyret. Boaden (1971) påpeker imidlertid at variasjoner innenfor disse rammene må forklares ut fra andre forhold enn sentral kontroll (Boaden 1971:19-20). På tross av at inntektene i større eller mindre grad er fastsatt av sentrale myndigheter, nyter lokale myndigheter noe autonomi i forhold til hvordan disse ressursene fordeles mellom ulike tjenester. Dette gjelder også velferdstjenester som er regulert gjennom nasjonal lovgivning. Selv i de tilfeller hvor lovgivningen er relativt detaljert når det kommer til å definere hvilke tjenester som skal tilbys, vil lokale myndigheter kunne øve noe skjønn når det gjelder både kvantitet og kvalitet på tjenestene som skal tilbys. Dermed vil det være rom for at politiske variabler vil kunne ha betydning for prioriteringene (Hansen 1994:11). Et slikt resonnement danner i denne oppgaven selve grunnlaget for den analytiske tilnærmingen til det lokale selvstyret generelt og prioriteringen mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg spesielt. Det analytiske fokus rettes ikke mot hvor stor ressursinnsatsen er innenfor disse to tjenesteområdene, men hvordan ressursene fordeles. Kort sagt er ikke spørsmålet *hvor mye*, men *hvordan* (Martinussen og Pettersen 2001:407). Et slikt analytisk fokus vil kunne belyses gjennom en kategorisering av den kommunale virksomhet. Antakelsen er at det lokale handlingsrommet i en beslutningsprosess som aktiviserer flere nivåer kan uttrykkes langs to ulike dimensjoner: *råderett over målfastsettelse* og *råderett over virkemidler* (Hansen og Kjellberg 1980:113-116).

Råderett over målfastsettelse og virkemidler

Når det gjelder *råderett over målfastsettelse* er nesten all kommunal virksomhet underlagt statlige lover og reguleringer som bestemmer oppgavenes art. Det lokale handlingsrommet langs denne dimensjonen er avhengig av hvor sterke de nasjonale reguleringene er på de aktuelle områder. Noen lover spesifiserer ned til minste detalj hva kommunen er pålagt å foreta seg, mens andre bare angir den generelle rammen for kommunalvirksomhet innen et gitt område. Dette kommer ofte til uttrykk i form av relativt generelle målsetninger. Generelle reguleringer av denne karakteren setter vanligvis visse minimumskrav som i mange tilfeller ligger langt under det faktiske nivået i den aktuelle kommunale virksomheten (Hansen og Kjellberg 1980:116).

Langs den andre dimensjonen, *råderett over virkemidler*, er det lokale handlingsrommet delvis en funksjon av hvilke oppgaver staten har pålagt kommunene. Videre øver staten en mer direkte kontroll over ressursene ved å definere øvre og nedre grense for kommunal skatteprosent og lån. Staten kan forby lokal anvendelse av midler for spesiell virksomhet og spesifisere at bestemte deler av de kommunale ressursene skal brukes for spesielle formål. Når det kommer til den finansielle siden ved den kommunale virksomhet er det dermed ikke snakk om et ubegrenset handlingsrom for lokale myndigheter. Imidlertid står man heller ikke ovenfor et ensartet sentralisert mønster når det gjelder hele den kommunale virksomhet. Bevilgninger kan være generelle og kan dermed benyttes etter lokale prioriteringer. I andre tilfeller hvor bevilgningen er rettet mot spesielle oppgaver, innebærer ikke en slik øremerking en automatisk innskrenkning av det lokale handlingsrommet. Øremerkede midler kan komme i form av tilbud fra staten som kommunen vil kunne nyte godt av. Øremerkingen vil dermed påvirke den relative prioriteringen mellom ulike kommunale sektorer. Imidlertid representerer ikke slik øremerking særlige begrensninger på den lokale kontrollen over midlene innenfor den aktuelle sektoren (Hansen og Kjellberg 1980:116).

Tabell 1.1 Kategorisering av den kommunale virksomhet

Råderett over målfastsettelse			
Råderett over virkemidler		Høy	Lav
	Høy	1	3
	Lav	2	4

De to dimensjonene kan dikotomiseres i høy og lav, slik det er gjort i tabell 1.1 over (Hansen og Kjellberg 1980:117). Kategori en representerer selve idealet om det kommunale selvstyret. I en slik situasjon vil lokale myndigheter stå fullstendig fritt i beslutningsprosessen, helt fri for sentral styring eller kontroll. Denne kategorien representerer i dag bare en begrenset del av den totale kommunale virksomheten. Det samme gjelder for kategori fire hvor både *råderett over målfastsettelse* og *virkemidler* er totalt underlagt statlig styring eller kontroll. Den kommunale virksomheten fordeler seg i all hovedsak langs den andre diagonalen i figuren, kategori to og tre. Dette gjenspeiler *kommuneinstitusjonens tosidige karakter*. På den ene siden er kommunen *et politisk*

beslutningsnivå og på den andre siden *et underordnet administrativt organ* i den offentlige forvaltning (Hansen og Kjellberg 1980:117-118).

1.3 Kommunal pleie og omsorg – råderett over målfastsettelse og virkemidler

Det analytiske skjemaet slik det er presentert i tabell 1.1, med en dikotomisering av *råderett over målfastsettelse og virkemidler*, danner utgangspunkt for en kategorisering av kommunal pleie og omsorg. Imidlertid påkrever en slik kategorisering en nærmere redegjørelse for denne sektorens rammer og ikke minst en drøfting av handlingsrommet innen for disse rammene. Denne redegjørelsen og drøftingen tar utgangspunkt i de to dimensjonene.

Råderett over målfastsettelse

Kommunal pleie og omsorg er regulert i lov om kommunehelsetjenesten og lov om sosiale tjenester. Institusjonsbasert³ omsorg og hjemmesykepleie er regulert i Kommunehelsetjenesteloven (§ 1-3), mens praktisk bistand i hjemmet er regulert i Sosialtjenesteloven (§ 4-3). Kommunehelsetjenesteloven stadfester i § 2-1 første avsnitt at enhver har rett til nødvendig helsehjelp. Begrepet nødvendig helsehjelp er i denne sammenheng en rettslig standard. Et medisinskfaglig skjønn med utgangspunkt i den enkeltes behov vil avgjøre i hvilken grad ønsket om hjelp fremstår som nødvendig. I lovens forarbeider fremgår det videre at forhold som knytter seg til kommunens økonomi, tilgang på helsepersonell og utstyr kan være relevante vurderingskriterier. I Sosialtjenesteloven § 4-3 fremgår det at den som ikke kan dra omsorg for seg selv eller er helt avhengig av praktisk eller personlig hjelp for å greie dagliglivets gjøremål har krav på hjelp etter § 4-2 bokstav a-d. Kommunens økonomi og lokale forhold kan til en viss grad tas hensyn til når det kommer til utformingen av tjenestetilbudet. For tjenester som er regulert i Kommunehelsetjenesteloven og Sosialtjenesteloven er imidlertid kommunene pålagt å tilby tjenester som holder en minstestandard. Dermed har alle med et nødvendig behov, uavhengig av lokalpolitiske eller økonomiske vurderinger, rettskrav på et tilbud som holder et forsvarlig minstenivå (NOU 2004:21; NOU 2004:65-69).

³ Aldershjem er et unntak i og med at denne institusjonsformen er regulert i Sosialtjenesteloven.

Et rettskrav innebærer i denne sammenheng at kommunen har rettslig plikt til å yte den tjenesten søkeren har krav på og stille de nødvendige ressurser til rådighet for å oppfylle denne plikten. En slik plikt er av samme karakter og styrke som privatrettslige plikter som følger av kontrakt eller erstatningsansvar. I de tilfeller hvor en person har krav på tjenester fra sosial- og/eller helsetjenesten, medfører imidlertid ikke det at vedkommende har et ubetinget rettskrav på en bestemt tjeneste. Ut fra de aktuelle saksforhold er det i utgangspunktet forvaltningen som fatter beslutningen om hvilke tjenester som skal tilbys (NOU 2004:65).

Råderett over virkemidler

Kommuneloven av 1992 gir kommunene relativt stor frihet med hensyn til organisering av tjenestene. Når det kommer til kommunal pleie og omsorg ble Kommunehelsetjenesteloven og Sosialtjenesteloven tilpasset Kommuneloven i henholdsvis 1993 og 1995. Tar man høyde for rettighetsbestemmelsene, som legger føringene for hva som anses som hensiktsmessig, er det kommunen som bestemmer hvilke tjenester som skal gis og omfanget av disse (NOU 2004:21). Kommunene står dermed fritt til å organisere tjenestene slik at de er best mulig tilpasset lokale prioriteringer og behov (NOU 2004:66). Kommunens handlefrihet vil imidlertid være betinget av de økonomiske rammebetingelsene. Finansieringen av tjenestene består av en kombinasjon mellom statelige rammetilskudd, øremerkede tilskudd og egenbetaling (NOU 2004:43).

Brukere av kommunale pleie- og omsorgstjenester bidrar til dels direkte til finansieringen av kommunenes utgifter gjennom egenbetaling. Egenbetalingen er både en finansieringskilde og en pris som skal bidra til effektiv ressursutnyttelse. Imidlertid skal ikke egenbetalingen settes så høyt at den enkelte vil avstå fra å søke tjenester de etter medisinske eller sosiale kriterier er blitt tildelt⁴ (NOU 2004:44).

Rammeoverføringer danner hovedprinsippet for statens finansielle bidrag til den kommunale pleie- og omsorgstjenesten (Brevik 2002:110). Innføringen av rammetilskudd kom som en del av det nye inntektssystemet for kommunene i 1986. Formålet var å gi kommunesektoren større handlefrihet og gi kommunene stabile og forutsigbare

⁴ For en nærmere beskrivelse av regelverket konferer St.meld.nr 25 (2005-2006):113-114.

inntektsrammer. Videre skulle inntektssystemet bidra til utjevning av de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud. Verken aktivitetsnivå eller hvordan tjenestene utføres påvirker finansieringen (St.meld.nr 25 (2005-2006):110-111; Romøren 1991:152). For de kommunale pleie- og omsorgstjenester utgjorde frie inntekter (skatter og statlige rammeoverføringer) i 1997 hele 75 prosent av finansieringen. De øremerkede tilskuddene utgjorde tilsammenlikning kun 12 prosent (Brevik 2002:110; St.meld.nr 50 (1996-1997):37).

1.4 Kommunal pleie og omsorg – hvor stort er handlingsrommet?

I den foregående redegjørelsen ble rammene for den kommunale pleie- og omsorgssektoren presentert. Spørsmålet er imidlertid hvor stort handlingsrom disse rammene gir. Når det gjelder *råderett over målfastsettelse* virker det rimelig å hevde at Kommunehelsetjenesteloven og Sosialtjenesteloven gir relativt klare føringer på hvem som har krav på å motta kommunale pleie- og omsorgstjenester. Lovene åpner for et visst skjønn, men dette skjønnet er ikke gjenstand for en lokal politisk behandling. De som oppfyller vilkårene i Kommunehelsetjenesteloven og/eller Sosialtjenesteloven har rettskrav på et tilbud som holder et forsvarlig minstenivå, uavhengig av lokalpolitiske eller økonomiske vurderinger (NOU 2004:65-69). Samlet sett virker det dermed rimelig å hevde at kommunene bør tillegges verdien "lav" på dimensjonen *råderett over målfastsettelse*. Når det gjelder *råderett over virkemidler* virker det rimelig å hevde at kommunene nyter et større handlingsrom. Til tross for at de kommunale inntekter i stor grad er regulert av staten, nyter lokale myndigheter relativt stor autonomi når det gjelder hvordan disse ressursene fordeles mellom de ulike tjenestene. Som det kom frem i den foregående redegjørelsen, er det kommunene som bestemmer organiseringen av tjenestene. Videre er det kommunene som avgjør hvilke tjenester som skal gis og i hvilket omfang, forutsatt at de holder et minstenivå. Samlet sett virker det rimelig å hevde at kommunene bør tillegges verdien "høy" på dimensjonen *råderett over virkemidler*. Kategoriseringen av kommunal pleie og omsorg kan dermed illustreres på følgende måte:

Tabell 1.2 Kategorisering av kommunal pleie og omsorg

Råderett over målfastsettelse		
Råderett over virkemidler	Høy	Lav
	Høy	Pleie og omsorg
	Lav	

Denne tilnærmingen til den moderne kommuneforvaltningen illustrerer fruktbarheten av å rette det analytiske fokus mot *hvordan* fremfor *hvor mye*. Til tross for rettighetslovgivning og en økende ressursinnsats innen klassiske velferdsoppgaver, nyter kommunene fortsatt en relativt stor frihet når det gjelder *råderett over virkemidler*. Det analytiske fokuset i denne oppgaven er ment å ta høyde for *kommuneinstitusjonens tosidige karakter*. Ved å ta høyde for denne tosidige karakteren, er det mulig å undersøke den politisk siden ved kommunene og betydningen av det lokale selvstyre. Samtidig som det gir en bevissthet og sensitivitet i forhold til kommunen som et administrativt organ klart innordnet i den statlige forvaltningen. Et slikt analytisk fokus legger tydelige rammer for den videre analysen og ikke minst operasjonaliseringen av den avhengige variabelen.

En vanlig operasjonalisering av den avhengige variabelen i mange tidligere studier har vært å benytte utgifter pr. bruker/innbygger eller dekning som mål på hvordan ulike tjenester prioriteres (Hansen og Kjellberg 1980; Hansen 1981; Hansen m.fl. 1988; Pedersen 1987; Thorkildsen 2004). Når det gjelder ulike prioriteringer har disse studiene funnet at de politiske variablene er av liten til ingen betydning (Sørensen 1989:270-271). Dersom man tar utgangspunkt i de to dimensjonene slik de er presentert over og ønsker å ta høyde for *kommuneinstitusjonens tosidige karakter*, fremstår imidlertid en slik tilnærming som lite hensiktsmessig. I en norsk politisk kontekst vil det ofte ikke være politisk uenighet om målet, men om virkemidlene. Slik det fremkommer av den foregående kategoriseringen er en slik distinksjon spesielt viktig når det gjelder kommunal pleie og omsorg hvor målsetningen er relativt fastlagt. Det virker rimelig å hevde at tilnærminger som bygger på utgifter pr. bruker/innbygger eller dekning ikke klart skiller mellom de to dimensjonene *råderett over målfastsettelse* og *råderett over virkemidler*. Sektorvise utgifter pr. bruker/innbygger sier ingenting om hvilke virkemidler kommunen benytter for å yte sine tjenester. Likeså vil dekning av en viss tjeneste kunne fremstå like mye som et mål som et virkemiddel. En slik

svakhet ved de foreliggende analyser åpner opp for nye empiriske studier. I det norske systemet fremstår det som rimelig å rette fokuset mot prioriteringer mellom eller innen kommunale sektorer. Når de samlede kommunale inntekter i stor grad er bestemt gjennom statlige regler og vedtak, blir kommunepolitikernes hovedoppgave å prioritere innenfor disse rammene (Sørensen 1989:278).

Implikasjonene av den overstående drøftingen er å ta utgangspunkt i dimensjonen *råderett over virkemidler*. For at dette skal kunne la seg gjøre er det nødvendig å konstruere et samlet mål for prioriteringer mellom ulike tjenester. Å prioritere en tjeneste innebærer nødvendigvis nedprioriteringen av en annen. Gjennom et slikt samlet mål vil man kunne få et eksplisitt uttrykk for hvordan det prioriteres og dermed få et uttrykk for hvordan enighet om mål ikke nødvendigvis innebærer enighet om middel. Videre gir et slikt samlet og eksplisitt mål for prioriteringer muligheten til å studere hvordan beslutningstakerne forsøker å balansere ulike og motstridende krav. Det vil igjen kunne gi et uttrykk for beslutningstakernes fordelingsinnsats mellom de ulike tjenestene (Rakoff og Schaefer 1970:73). I kapittelet som omhandler den avhengige variabel vil det gis en nærmere redegjørelse og drøfting av hvordan prioriteringen mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg er operasjonalisert i denne oppgaven.

2

Teoretisk rammeverk

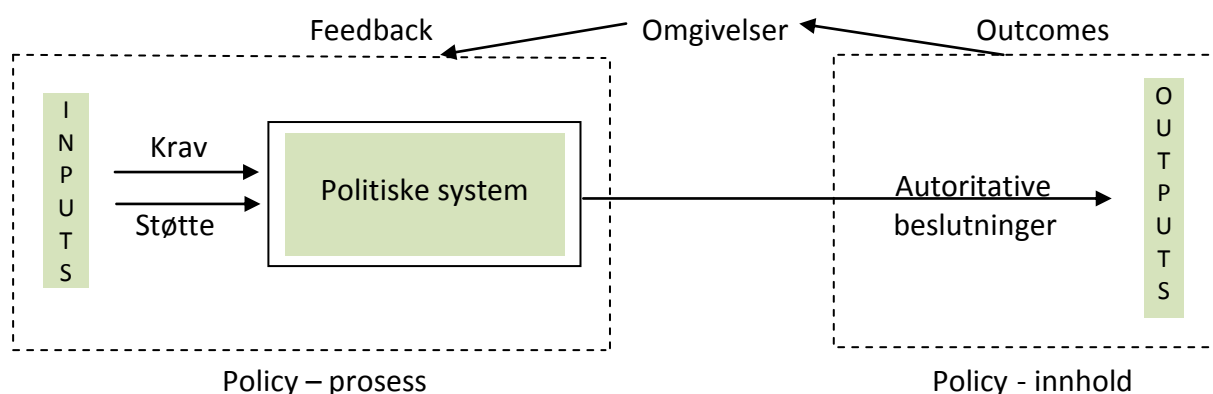
2.1 Innledning

I det følgende vil det gis en kort redegjørelse for det analytiske perspektivet på offentlig politikk som benyttes i denne oppgaven. Videre vil det kort redegjøres for den sosioøkonomiske tilnærmingen som danner et hovedperspektiv innen studiet av offentlige utgifter. Deretter vil utviklingen av statsvitenskapelige utgiftsstudier, med utgangspunkt i den sosioøkonomiske tilnærmingen, presenteres nærmere. Hovedvekten i denne fremstillingen vil bestå i en nærmere drøfting av de analysemodeller som er blitt utviklet.

2.2 Analytiske perspektiver på offentlig politikk

Det finnes ulike analytiske perspektiver som legges til grunn i studiet av offentlig politikk. "Policy studies" eller politikkstudier danner et slikt analytisk perspektiv. Studier som baserer seg på dette perspektivet har som målsetting å vinne innsikt i hvilke hensyn og drivkrefter som har ligget bak ulike beslutninger og dermed formet innholdet i vedtakene. Siktemålet med slike studier er ikke av normativ karakter, og tar derfor heller ikke standpunkt til hvorvidt en policy eller beslutning fremstår som god eller dårlig. Spørsmålet som stilles er: hvilke faktorer førte til valget av policy? Hvorfor velger ulike politiske enheter ulike policies? Siktemålet er derfor ikke å komme med en anbefaling, men å forklare (Boyne 1985:473; Hansen 2000a:118-119). Som det fremgår av problemstillingen, er formålet med denne oppgaven å gjennomføre en politikkstudie, mer spesifikt å undersøke hvilken betydning politiske variabler har for norske kommuners prioriteringer mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg. For å besvare dette spørsmålet vil offentlige utgiftsbeslutninger benyttes som utgangspunkt for den kommende analysen. Analyser med utgangspunkt i offentlige utgiftsbeslutninger er en svært vanlige og utbredt tilnærming innen studier av offentlig politikk (Rakoff og Schaefer 1970:71). En slik tilnærming påkrever imidlertid noen avgrensninger og presiseringer. Slik politikkbegrepet benyttes i denne oppgaven, retter det seg mot selve beslutningsprosessen, de konflikter og den debatten som går forut for en beslutning, samt de avveininger som må gjøres mellom ulike hensyn i fastleggingen av det endelige beslutningsutfallet. Imidlertid avgrenses ikke forståelsen av politikkbegrepet kun til

selve beslutningsprosessen. Innholdet i beslutningen står også sentralt. Den første forståelse av politikk er sammenfallende med det engelske begrepet "politics", mens den andre er sammenfallende med begrepet "policy". Det analytiske fokus kan illustreres ved hjelp av Eastons generelle modell over det politiske systemet (Hansen 2000a:114-115):



Figur 2.1: David Eastons generelle modell over det politiske system

Med utgangspunkt i modellen har Austin Ranney (1968) trukket et skille mellom *policy-prosess*, *policy-innhold* og *policy-outcome* (Austin Ranney i Hansen 2000a:115-116). *Policyprosessen*, vurderingene og konfliktene som knytter seg til behandlingen av en sak innenfor det politiske beslutningssystemet, er avgrenset til systemets inputside. *Politics* er de handlinger og vurderinger som preger behandlingen av en sak fram til en autoritativ beslutning er fattet. Som modellen indikerer, bestemmes *policy-innhold* eller output av prosessen som går forut for selve beslutningen. Slik modellen er utformet, vil imidlertid ikke denne prosessen ha noen direkte innvirkning på *policy-outcome*. Modellen bidrar dermed ikke bare til et begrepsmessig skille, men angir også noen analytiske perspektiver eller avgrensinger når det gjelder hvordan policy kan studeres (Hansen 2000a:115-116). Ulike studier har vist at korrelasjonene mellom output, målt i form av utgiftsnivå, og outcome, målt i form av tjenestekvalitet, ofte er svake. Dette indikerer at output og outcome er to ulike dimensjoner ved policy. Denne distinksjonen er, ifølge Boyne (1985), viktig fordi lite egnede mål på outcome bidrar til å skape forvirring når det gjelder nytten av å studere output. Analytiske modeller for studier av *policy-output* operasjonaliseres med utgangspunkt i teorier om *policy-prosessen* eller utforming av offentlig politikk. Operasjonaliseringen av analytiske modeller i studiet av *policy-outcome* tar derimot utgangspunkt i teorier om

implementering av offentlig politikk. På grunnlag av dette resonnementet og med utgangspunkt i Eastons modell er det derfor viktig å spesifisere ulike modeller for outcome og output (Boyne 1985:491). Slik det fremgår av problemstillingen er det *policy-prosessen* som fører frem til et bestemt *policy-innhold* eller output som danner det analytiske fokuset i denne oppgaven. Offentlige utgifter er imidlertid kun en type output blant flere. For en kategorisering av ulike typer output fremstår det som hensiktsmessig å ta utgangspunkt i Eastons (1965) analytiske skjema. Her skisseres fire hovedtyper av output basert på ulike former og egenskaper (Easton 1965:353):

Tabell 2.1: Kategorisering av ulike typer output

Egenskaper	Former	
	Kunngjøringer	Handlinger
Autoritative	1	2
Ikke autoritative	3	4

Output vil kunne komme i form av bindende beslutninger eller lover, forordninger og reguleringer. Slike *autoritative kunngjøringer*, kategori en, er ment for å regulere handlinger. Fra beslutningstakernes side er de uttrykk for at gitt handling bør eller skal iverksettes. *Autoritative kunngjøringer* henger tett sammen med kategori to, *autoritative handlinger*. Bindende beslutninger vil ofte ikke være tilstrekkelig dersom de ikke følges opp med bindende handling. Imidlertid vil beslutningstakerne kunne handle uten en forutgående *autoritativ kunngjøring* (Easton 1965:353-355). *Autoritative handlinger* vil kunne komme i form av både håndfaste og ikke-håndfaste goder. Håndfaste goder vil kunne være fordelingen av ressurser eller infrastruktur i form av veier og kraftverk. Ikke-håndfaste goder vil kunne være ulike typer tjenester i form av utdanning, forsvar, rettsvesen osv. Slike ikke-håndfaste goder vil naturlig nok kunne være nært knyttet til håndfaste goder. De to siste kategoriene *ikke-autoritative kunngjøringer* (kategori tre) og *ikke-autoritative handlinger* (kategori fire) er nært knyttet til de to første kategoriene. *Ikke-autoritative kunngjøringer* vil komme i form av fortolkninger, forklaringer eller utdypinger av *autoritative kunngjøringer* eller *handling*. *Ikke-autoritative handlinger* vil kunne komme i form av fordeling av goder til visse grupper. Beslutningstaker vil gjennom kontroll over ressurser, posisjoner og makt på en uformell måte kunne styre fordelingen av disse godene slik at det er mulig å påvirke

nivået av spesifikk støtte. Disse to siste kategoriene må dermed ses i sammenheng med de to første (Easton 1965:355-360). Legges denne kategoriseringen av output til grunn, virker det rimelig å plassere offentlige utgifter, slik de fremkommer i årlige budsjett, i kategori to, *autoritative handlinger*. Offentlige utgiftsbeslutninger må kunne ses som en fordeling av ressurser og dermed et håndfast gode. Slik det fremkommer i dette analytiske skjemaet, er offentlige utgifter kun en blant flere former for output. Som et mål på output innebærer derfor offentlige utgifter noen begrensninger. Disse begrensningene vil være gjenstand for nærmere drøfting i kapittel 4 som omhandler den avhengige variabel. Den analytiske avgrensingen, slik den er skissert over, danner utgangspunkt for den videre drøfting av det teoretiske rammeverk.

2.3 Studiet av offentlige utgifter

Det kan skilles mellom en rekke ulike modellmessige tilnærminger når man søker å forklare variasjoner i utgifter. Det er i hovedsak forklaringsfaktorene man legger til grunn for å forstå variasjonene som skiller de ulike tilnærmingene fra hverandre (Hansen 2000a:133). Eastons modell indikerer at kilden til offentlig politikk er egenskaper ved omgivelsene som omslutter det politiske system og de interne egenskaper ved det politiske system (Boyne 1985:480). Egenskapene ved omgivelsene og det politiske system danner utgangspunkt for den sosioøkonomiske tilnærmingen. Det legges vekt på betydningen av demografiske, sosiale, økonomiske og politiske variabler for utgiftsnivået innenfor ulike oppgaveområder. Det er denne tilnærmingen som benyttes når man ønsker å studere variasjonen i utgifter mellom kommuner (Hansen 2000a:133). Ut fra problemstillingen faller det derfor naturlig å legge den sosioøkonomiske tilnærmingen til grunn i den kommende analysen.

2.4 Den sosioøkonomiske tilnærmingen – et statsvitenskapelig perspektiv

På midten av 1960 – tallet så de første statsvitenskapelige utgiftsstudiene dagens lys. Før statsviterne fattet interesse for forskning på offentlig utgifter, hadde økonomene dominert forskningsfeltet. Den tilnærmingen statsviterne begynte å benytte var nært beslektet med de analysene økonomene⁵ hadde gjennomført, både metodologisk og modellmessig. Imidlertid var det ikke økonomenes forklaringsmodeller som dannet utgangspunktet for de

⁵ For et bidrag blant de økonomiske utgiftsstudiene konferer Fabricant (1952).

første statsvitenskapelige studiene, men den ensidige vekten atferdsforskningen hadde tillagt politiske variabler i forklaringen av offentlige beslutninger. Til forskjell fra økonomene rettet statsviterne et analytisk fokus mot betydningen politikk hadde for utfallet av utgiftsbeslutningene (Hansen m.fl. 1988:31-32; Sharpe 1981:1). Statsviterne som kun så på politiske variabler, konkluderte med at disse variablene var de avgjørende for å forklare utfallet av utgiftsbeslutningene. Økonomene derimot som kun betraktet sosioøkonomiske variabler, konkluderte med at disse var de avgjørende. Neste steg innebar å kombinere de ulike variablene i samme studie (Rakoff og Schaefer 1970:53-54).

"Does politics matter?"

Artikkelen "Inter-Party Competition, Economic Variables and Welfare Policies in the American States" skrevet av Dawson og Robinson (1963) omtales ofte som banebrytende for de statsvitenskapelige utgiftsstudiene (Boyne 1985:476). Dawson og Robinson var de første til å benytte både politiske og sosioøkonomiske variabler i en og samme studie (Godwin og Shepard 1976:1127; Rakoff og Schaefer 1970:54). Denne studien bidro til å stille spørsmål ved relevansen av politiske variabler, som tradisjonelt ble ansett som viktige i statsvitenskapen. Spørsmålet ble: "does politics matter?" Videre skapte studien økt oppmerksomhet rundt betydningen av de sosioøkonomiske variablene og stilte spørsmål ved den relative betydningen av sosioøkonomiske og politiske variabler (Hansen 2000:134a).

Utgangspunktet for Dawson og Robinson var å teste V.O. Keys (1949) hypotese om forholdet mellom partikonkurranse og utgifter til velferdspolitik. Hypotesen gikk ut på at større partikonkurranse medførte økte utgifter til velferd (Dawson og Robinson 1963:270; Key 1949:298-311). Det nye i denne studien var at de nærmet seg spørsmålet om de politiske variablenes betydning ved hjelp av en systemteoretisk modell, sterkt inspirert av Eastons generelle modell over det politiske system (Kjellberg og Reitan 1995:56). Dawson og Robinson antok med utgangspunkt i modellen⁶ at sosioøkonomiske variabler påvirket det politiske system direkte, for så via det politiske system og den politiske prosess å bli omsatt til offentlige utgiftsbeslutninger. De antok videre at sosioøkonomiske variabler kunne påvirke utgiftsbeslutningene direkte, uten å transformeres via de politiske variablene. Modellen dannet utgangspunktet for en analyse av den statistiske sammenhengen mellom

⁶ For en illustrasjon av modellen konferer Dawson og Robinson (1963:266).

partiforhold og omfanget av utgifter til sosiale formål (Dawson og Robinson 1963:266). Dawson og Robinson fant imidlertid at ikke bare partikonkurranse, men også de partipolitiske styrkeforholdene rent allment, var uten betydning. De konkluderte med at sosioøkonomiske variabler var de avgjørende forklaringsvariablene når det kom til utformingen av offentlig politikk. Senere studier som fulgte i samme metodologiske spor kom fram til noenlunde samme konklusjon⁷ (Kjellberg og Reitan 1995:56-57; Dawson og Robinson 1963:289).

Denne første generasjon utgiftsstudier, med Dawson og Robinson og de som fulgte etter, utfordret tradisjonell politisk teori som fremhevet politikkenes overordnede rolle når det kom til å forklare offentlige utgiftsbeslutninger. Denne utfordringen av denne tradisjonelle forståelsen skapte grobunn for ny forskning (Hansen 1981:27). Det ble tidlig påpekt at denne første generasjonen utgiftsstudier i realiteten ikke bygde på en klar teori (Kjellberg og Reitan 1995:57). Valget av politiske og sosioøkonomiske variabler var adhoc preget og manglet en teoretisk begrunnelse. Ofte manglet en inngående drøfting av hvorfor ulike politiske og sosioøkonomiske variabler var forventet å ha betydning for spesifikke utgiftsbeslutninger (Boyne 1985: 488-492). Valgene av variabler var preget av en teoriløs korrelasjonisme (Sørensen 1985:40). Dette teoretiske problemet ble av noen forskere forsøkt løst ved hjelp av stadig mer avanserte statistiske teknikker. Det viste seg å være en lite fruktbar tilnærming. Andre nærmet seg problemet fra en mer teoretisk vinkel. Disse søkte å få frem betydningen av politiske forhold ved å drøfte den avhengige variabelen: Hva ønsket man egentlig å måle? Ulike typer offentlige utgifter som kunne være spesielt følsomme for politiske forhold ble nøye vurdert (Kjellberg og Reitan 1995:57).

Artikkelen "The Politics of Redistribution" skrevet av Fry og Winters (1970) representerte et teoretisk gjennombrudd. De utviklet et omfordelingsmål med utgangspunkt i hvordan byrder og goder, i form av offentlige inntekter og utgifter, ble fordelt mellom ulike inntektsklasser i amerikanske delstater. Dette målet ble konstruert som en indeks, der avgifts- og skattebyrden for de ulike inntektsklassene ble koblet sammen med beregnede utgifter til ulike velferdsgoder for samme inntektsgrupper (Booms og Halldorson 1973:924; Fry og

⁷ Blant disse studiene var Dye (1967); Dye (1972); Hofferbert (1966); Sharkansky (1968) og Sharkansky og Hofferbert (1969).

Winters 1970:508-512; Kjellberg og Reitan 1995:57). Fry og Winters konkluderte med at de politiske variablene hadde langt større forklaringskraft enn de sosioøkonomiske når det kom til å forklare variasjonen i delstatenes omfordelingspolitikk (Fry og Winters 1970:521-522). Imidlertid påpekte Fry og Winters at de operasjonaliserte sitt omfordelingsmål med utgangspunkt i noen diskutabile antakelser (Fry og Winters 1970:514-515). På bakgrunn av dette gjennomførte Booms og Halldorsen (1973) en ny operasjonalisering av det opprinnelige omfordelingsmålet. Denne reformuleringen av det opprinnelige omfordelingsmålet førte til at de sosioøkonomiske variablene oppnådde en sterk økning i forklaringskraft, men de politiske variablene var fortsatt de viktigste (Booms og Halldorsen 1973:930-932).

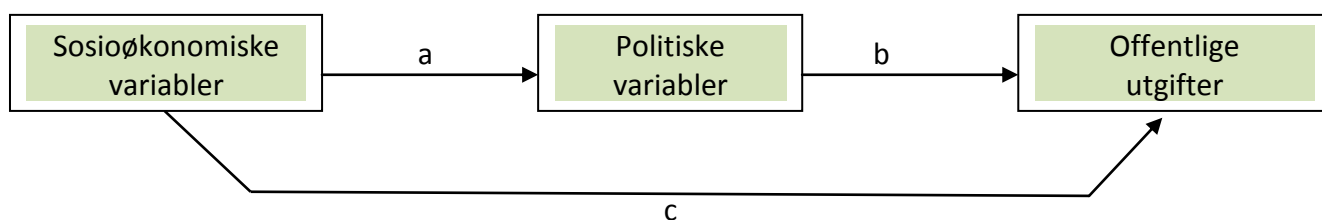
Første generasjon utgiftsstudier ble kritisert for å benytte utgifter som et mål på innholdet i offentlige beslutninger. Kritikerne⁸ hevdet at et slikt mål var for grovt. Denne typen tilnærming fanget kun opp de kvantitative sidene ved offentlige beslutninger, mens de kvalitative sidene ikke ble tatt hensyn til. Politiske konflikter dreier seg ofte ikke om mål, men om midlene for å nå målene. De politiske skillelinjer spiller dermed inn i forhold til de kvalitative sidene ved konkrete oppgaveområder. Kritikerne påpekte at utgiftsnivået bare danner den generelle rammen for de politiske beslutningene, og at denne rammen fastlegges av andre forhold enn de politiske (Hansen m.fl. 1988:32). Fry og Winters (1970) delte denne oppfatningen. De politiske variabelenes påvirkning forsvant trolig som et resultat av at det absolutte nivået på offentlig utgifter ble benyttet som mål på offentlig politikk. Fry og Winters fokuserte i stedet på fordelingen av goder og byrder, goder i form av hvem som nytte godt av ulike offentlige tjenester og dermed de offentlige utgiftene, og byrder i form av hvem som måtte betale gjennom skatter og avgifter. Det var nettopp ved å gjøre dette skiftet at de fant en klar endring og styrking av de politiske variabelenes effekt på beslutningsutfallet (Booms og Halldorson 1973:925; Fry og Winters 1970:508,521-522). Fry og Winters bidro til å nyansere debatten, men de fikk på ingen måte det siste ordet (Kjellberg og Reitan 1995:57-58).

Mens den foregående kritikken var rettet mot variabelvalgene, ble en ny kritikk rettet mot selve modellutformingen. Fokuset var ikke lenger å finne forklaringer på et mer eller mindre

⁸For en slik kritikk konferer Ashford (1975); Danziger (1978); Sharpe og Newton (1984).

tilfeldig utgiftsmønster, enten i sosioøkonomiske eller politiske variabler, men hvordan en skulle definere inntekts- og utgiftsmønsteret for å belyse politikkenes betydning for de offentlige finanser (Kjellberg og Reitan 1995:58). Styrken til Eastons modell ligger i at den gir et oversiktlig og overordnet bilde. Den hjelper til med å sortere fra hverandre de uavhengige og de avhengige variablene, slik at disse kan underkastes statistiske analyser. En slik systemmodell utgjør imidlertid ingen teori i vitenskapelig forstand. Den tillater ikke presis etterprøving, og kan derfor verken bekreftes eller avkreftes (Boyne 1985:480; Kjellberg og Reitan 1995:56; Østerud 2002:30).

Det ble hevdet at den ateoretiske tilnærmingen til utvelging av variabler gjenspeilet et fravær av refleksjon rundt strukturen mellom de ulike variablene (Boyne 1985:488-489). Første generasjon utgiftsstudier tok ikke hensyn til at Eastons modell er et utpreget tankeskjema, som kun sorterte de uavhengige variablene fra hverandre. Det ble tidlig påpekt at modellene som ble benyttet ga et misvisende bilde av de mekanismer som omgjorde krav og behov i samfunnet til politisk handling (Rakoff og Schaefer 1970:60-61; Kjellberg og Reitan 1995:57-58). En forbedring av utgiftstudies modellutforming krevde mer fundamentale endringer enn kun en reformulering av de politiske variablene innenfor det tradisjonelle rammeverket. I den sammenheng ble det argumentert for å utvikle et nytt teoretisk rammeverk for fremtidige utgiftstudier. I følge Boyne (1985) har det imidlertid ikke vært behov for å utvikle et nytt teoretisk rammeverk. I stedet har det vært behov for å returnere til det eksisterende rammeverket: Eastons generelle modell over det politiske system. Forbedringen besto i å utvikle en analysemodell som var i tråd med Eastons modell (Boyne 1985:474). Utfordringen fra Dawson og Robinson (1963) ble dermed møtt på en tredje måte, som innebar en nyansering av selve modellutforming (Hansen 1981:29; Kjellberg og Reitan 1995:58).



Figur 2.2 Tradisjonell utgiftsmodell modell

Mange utgiftsstudier har, implisitt eller eksplisitt, til hensikt å operasjonalisere Eastons generelle modell over det politiske system (Boyne 1985:479). De fleste av disse studiene bygger på en tradisjonell modellutforming, slik den er illustrert ovenfor. I følge denne modellen øver både *sosioøkonomiske variabler* (via pil c) og *politiske variabler* (via pil b) en direkte påvirkning på de offentlige utgiftene. I tillegg påvirker de *sosioøkonomiske variablene* de offentlige utgiftene indirekte via de *politiske variablene* (pil a og b) (Boyne 1985:478; Hansen 1981:28-29). At de *politiske variablene* påvirker de offentlige utgiftene direkte (pil a) og de *sosioøkonomiske variablene* påvirker indirekte (via pil a og b) er i tråd med Eastons modell. Imidlertid avviker den tradisjonelle modellutformingen fra Eastons modell på et viktig punkt. I følge Hansen (1981) kan ikke de *sosioøkonomiske variablenes* direkte påvirkning av utgiftsbeslutningene leses ut av Eastons modell. Videre er det vanskelig å se hvordan *sosioøkonomiske variabler* skal kunne påvirke de offentlige utgiftene direkte (Hansen 1981:28). Boyne (1985) støtter dette synspunktet og hevder at en slik tilnærming ikke kan forsvares ut fra Eastons modell. Dye (1966) gir følgende begrunnelse for en slik direkte påvirkning:

“Linkage c,..., suggests that socioeconomic variables affect public policy directly, without being mediated by system variables. Of course, public policy is still formulated through the political system, but linkage c suggests that the character of that system does not independently influence policy outcomes. Hence the linkage between socioeconomic inputs and policy outcomes is unbroken” (Dye 1966:3-4).

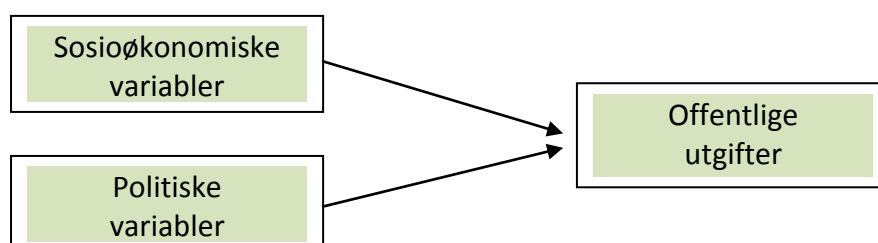
Boyne (1985) hevder at en slik fortolkning av det direkte påvirkningsforholdet mellom *sosioøkonomiske variabler* og *offentlige utgifter* er et forsøk på å rasjonalisere statistiske funn. Statistiske teknikker blir dermed førende for teori og ikke motsatt⁹. Det riktige forholdet mellom teori, modellutforming og statistiske teknikker har dermed blitt snudd om på i studier av offentlige utgifter (Boyne 1985:484,496). Fortolkes det direkte påvirkningsforholdet mellom *sosioøkonomiske variabler* og *offentlige utgifter* slik det fremstilles i den tradisjonelle modellutformingen, hentyder det til et deterministisk beslutningssystem. Rent bortsett fra beslutninger som fattes ut fra faste standarder eller forskrifter finnes det ikke et slikt direkte kausalt forhold mellom *sosioøkonomiske variabler* og *offentlige utgiftsbeslutninger*. Det er politiske organer som fatter budsjettbeslutninger,

⁹ For lignede synspunkt konferer Schaefer og Rakoff (1970:59).

dermed gjennomgår sosioøkonomiske utfordringer og krav en skjønsmessig behandling før eventuelle beslutninger fattes. Selv innenfor et strengt regulert lokalt beslutningssystem vil beslutningstakerne utøve skjønn (Boyne 1985:481-483; Hansen 1981:28-29). Avviket fra Eastons modell blir ytterligere klargjort når man operasjonaliserer den tradisjonelle utgiftsmodellen matematisk. Den mest vanlige måten å uttrykke modellen matematisk på er:

$$\text{Exp} = a + bP + cS$$

P er *politiske variabler*, **S** er *sosioøkonomiske variabler*, *a* er konstantleddet, *b* og *c* utgjør regresjonskoeffisientene. I følge denne ligningen er det summen av de sosioøkonomiske og politiske variablene som påvirker utgiftsnivået (Hansen 1981:29). Modellen bygger dermed på den forutsetning at det foreligger et substitusjonsforhold mellom variablene i deres virkning på utgiftsnivået. Et slikt substitusjonsforhold tilsier at en reduksjon i verdien til de politiske variablene kan kompenseres gjennom en tilsvarende økning i verdien til de sosioøkonomiske variablene. Dette fremstår som urealistisk i og med at offentlige tiltak ikke vil kunne iverksettes dersom politiske og administrative beslutningsorganer fjernes. Krav vil ikke alene produsere vedtak (Hansen m.fl. 1988:37). Slik modellen operasjonaliseres matematisk videreføres kun det direkte påvirkningsforholdet mellom de *sosioøkonomiske variablene* og *offentlige utgifter* (pil *c*), samt det direkte påvirkningsforholdet mellom de *politiske variablene* og *offentlige utgifter*. De *politiske variablenes* transformerende rolle tas ikke hensyn til og dermed utelates den indirekte effekten av de *sosioøkonomiske variablene* (pil *a* og *b*). Den matematiske operasjonaliseringen av den tradisjonelle utgiftsmodellen kan dermed illustreres på følgende måte (Boyne 1985:479; Hansen 1981:28-29):

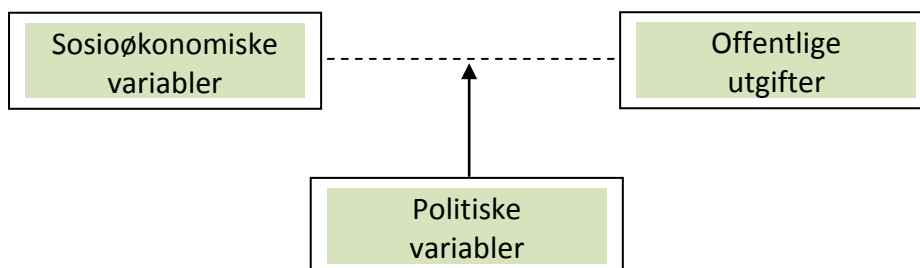


Figur 2.3 Tradisjonell analysemodell

Den tradisjonelle analysemodellen fremstår helt klart som en feilfortolkning av Eastons modell. Den overser en av Eastons grunnleggende ideer, nemlig at det politiske system fungerer som en transformerende mekanisme for å omsette krav og støtte til autorative beslutninger (Hansen 1981:29). Ved å studere den relative virkningen av *sosioøkonomiske* versus *politiske variabler* på *offentlige utgifter* i tråd med den tradisjonelle analysemodellen, blir de to typer variabler i realitetene sidestilt. Når variablene gis samme analytiske status, blir de politiske variablenes egentlige funksjon borte, det vil si som bindeleddet mellom de sosialt forankrede behov og politiske beslutninger (Godwin og Shepard 1976:1128-1129; Kjellberg og Reitan 1995:58-59). Problemer og krav er gjenstand for fortolkninger og modifikasjoner fra beslutningstakernes side. Dermed bestemmes ikke gjennomslagskraften for disse kravene ene og alene av kravenes styrke og omfang, men trolig først og fremst av hvorvidt de oppfattes som legitime og rimelige ut fra beslutningstakernes preferanser. Beslutningstakernes fortolkning av et bestemt problem kan være farget av politiske preferanser. Den transformerende eller omformende rollen som de politiske variablene spiller kan ved hjelp av statistiske teknikker behandles i form av samspill. Utgiftsbeslutningene er et resultat av samspillet mellom sosioøkonomiske og politiske variabler (Hansen m.fl. 1988:36-39). Hansen (1981) påpeker i sin artikkel "Transforming Needs into Expenditure Decisions", distinksjonen mellom "politiske parametre" og "variabler". "Parametre" er den vekt de sosioøkonomiske variablene tillegges i beslutningssituasjonen, mens "variabler" er et mer direkte uttrykk for beslutningstakernes politiske målsetninger (Hansen 1981:46). For å understreke formålet med sin analyse viser Hansen til Newton og Sharpe, som har uttrykt:

"Rather than seeing political and socio-economic factors as in some sense distinct or opposed, it is better to view them as interdependent and mutually reinforcing. It is not a question of Do political variables explain more or less than socio-economic ones? but rather, What combinations of political and socio-economic variables are associated with what sorts of expenditure patterns?" (Newton og Sharpe i Hansen 1981:46).

I tråd med Newton og Sharpe benytter Hansen derfor en samspillmodell når han ser på forskjellen mellom sosialistisk og borgelig styrte kommuner (Kjellberg og Reitan 1995:59):



Figur 2.4 Den reviderte analysemodellen

I denne figuren kommer det tydelig frem at de *politiske variablene* er viktige, dette fordi de *politiske variablene* bestemmer hvilken effekt de *sosioøkonomiske* skal tillegges. Den reviderte analysemodellen bygger dermed på den grunnleggende forutsetningen at de *politiske* og *sosioøkonomiske variablene* ikke kan vurderes separat, men må analyseres i form av et interaksjonsforhold. Dette er i tråd med Newton og Sharps utsagn og analysen som Hansen gjennomfører i sin artikkel. Metodologisk er dette langt mer komplisert enn den opprinnelige analysemodellen (Kjellberg og Reitan 1995:59).

Sett i forhold til den tradisjonelle analysemodellen er heller ikke denne analysemodellen (fig. 2.4) på noen måte problemfri. En utfordring er at det ikke mulig å måle den rendyrkede effekten av de *politiske variablene* som deler enhetene inn i ulike undergrupper (Boyne 1985:498). Videre forutsetter en statistisk analyse basert på denne modellen at de *sosioøkonomiske variablene* har en direkte påvirkning på offentlige utgifter. Fjernes de *politiske variablene*, vil dermed de *sosioøkonomiske variablene* fortsatt påvirke de offentlige utgiftene. Slik sett vil de *sosioøkonomiske* og *politisk variablene*, også i denne modellen, stå i et substitusjonsforhold. Dermed er heller ikke en statistisk analyse basert på denne modellen fullstendig konsistent med Eastons modell (Boyne 1985:479; Hansen m.fl. 1988:37).

Boyne (1985) hevder at mange utgiftsstudier har gitt upålitelige resultater som en kilde til forståelse av lokale variasjoner. Dette har kommet som et produkt av at man har benyttet statistiske modeller som har vært inkonsistente med det underliggende teoretiske rammeverk. Boyne understreker imidlertid at det er dette misforholdet og ikke utgiftsstudiene som fremgangsmåte i seg selv som har gitt upålitelige resultater (Boyne

1985:508). Sett i sammenheng med foregående avsnitt kan det synes som den kritikken også rammer den reviderte analysemodellen (fig. 2.4). Kjellberg og Reitan (1995) påpeker imidlertid at dersom man sammenligner den tradisjonelle analysemodellen (fig. 2.3) og den reviderte analysemodellen (fig. 2.4), er sistnevnte langt bedre teoretisk fundert. Godwin og Shepard (1976) deler dette synet. I en teoretisk godt fundert modell bør de *politiske variablene* tillegges en transformerende rolle. Denne modellen er etter hvert blitt akseptert av de fleste som den eneste måten å vurdere betydningen av politikk i en slik sammenheng. Spørsmålet som ble reist med Dawson og Robinsons banebrytende studie: "does politics matter?" kan dermed, ut fra visse forutsetninger, besvares med ja. De offentlige utgiftene bestemmes ikke av massedeltakelse, aktiviteten til de politiske partiene, eller de ideologiske preferanser i seg selv. Det er samspillet mellom de politiske og sosioøkonomiske forhold som er avgjørende (Godwin og Shepard 1976:1128-1129,1134; Kjellberg og Reitan 1995:59). Hansen (2000) påpeker at sammenhengen mellom bestemte behovsvariabler og de offentlige budsjettildelingene i og for seg ikke er de mest dristige antakelsene som kan gjøres på grunnlag av utgiftsmodellen. Spørsmålet er heller i hvilken grad de politiske variablene har betydning for utfallet av utgiftsbeslutningene. Spiller politiske variabler i det hele tatt noen rolle når det kommer til utgiftsvedtakene, eller er disse vedtakene kun et resultat av hvordan problemer, behov og økonomiske muligheter fordeler seg mellom kommunene? (Hansen 2000a:133-134; Hansen 2000b:200).

3

Data og metode

3.1 Innledning

I det følgende vil det bli redegjort for forskningsopplegget som benyttes i denne oppgaven. Deretter vil det bli redegjort for datasettet og de statistiske modellene som benyttes i den kommende analyse. Til slutt vil det vurderes hvorvidt forutsetningene for lineær regresjonsanalysen er oppfylt.

3.2 Valg av forskningsopplegg

Valg av forskningsopplegg i denne oppgaven bygger på vurderinger av egenskaper ved ulike metoder og data. Dette valget er tatt på strategisk og ikke prinsipielt grunnlag med utgangspunkt i problemstillingen. For å besvare oppgavens problemstilling, er det ut fra strategiske betraktninger når det gjelder egenskaper ved ulike datatyper og metoder, valgt å benytte et kvantitativt undersøkelsesopplegg basert på kvantitative data og multippel lineær regresjonsanalyse. Sammenlignet med kvalitativ data er kvantitative data bedre egnet til å besvare problemstillinger som innebærer å få oversikt over større populasjoner. Spesielt når det gjelder fordelinger og sammenligninger er kvantitative data særlig egnet (Grønmo 1998:81). Fordelen med data på metrisk nivå, slik som offentlige utgifter, er at policyinnhold eller output vil kunne operasjonaliseres som en variabelstørrelse (Hansen 2000a:129). Videre er kvantitative undersøkelser basert på opplegg preget av sterk strukturering. Opplegget er helt fastlagt før datainnsamling og kan ikke endres i løpet av undersøkelsen. Fordelen er at alle enheter behandles likt og systematikken bevares. Når det gjelder forholdet til kildene er kvantitative opplegg i sterkere grad preget av avstand og selektivitet. Det vil igjen ha betydning for tolkningsmulighetene som utgjør det fjerde og siste aspektet ved undersøkelsesopplegget. I kvantitative undersøkelsesopplegg vil struktur, avstand og selektivitet gi tolkninger av en presis form (Grønmo 1998:82-83). Et slikt forskningsopplegg anses derfor, ut fra betraktninger knyttet til innsamling av data, forholdet til kildene og tolkningsmuligheter, som mest egnet for å kunne besvare problemstillingen (Grønmo 1998:81). Imidlertid krever dette valget en nærmere redegjørelse for innhenting av data og drøfting av forhold knyttet til generalisering og reliabilitet.

3.3 Datasett

Datasettene som benyttes i denne oppgaven er hentet fra NSDs Kommunedatabase. 2002 og 2006 utgjør oppgavens analysetidspunkter. Analysen for 2002 har et bruttoutvalg på 435 kommuner, nettoutvalget består av 398 kommuner. Nettoutvalget utgjør dermed 91 prosent av bruttoutvalget. Analysen for 2006 har et bruttoutvalg på 434 kommuner, og her består nettoutvalget av 399 kommuner. Nettoutvalget utgjør dermed 92 prosent av bruttoutvalget. Innsamlingen av data til Kommunedatabasen ble opprinnelig utført av Statistisk sentralbyrå (SSB). Data i tilrettelagt form er stilt til disposisjon gjennom Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD). Verken Statistisk sentralbyrå eller NSD er ansvarlig for analysene av data eller de tolkninger som er foretatt i denne oppgave. Slik det vil fremkomme i kapitlene som omhandler den avhengige variabelen og de uavhengige variablene, er dataene bearbeidet for analyseformålet.

3.4 Generalisering

Generalisering må vurderes i rom og tid. Når det gjelder generalisering i rom er populasjon og kontekst allerede skissert, noe mer skjønnsmessig blir det å gjøre avgrensninger i tid for når generaliseringene er gyldige (Hellevik 2002:372-374). Oppgaven bygger på data hentet fra kommunestyreperiodene 1999-2003 og 2003-2007. Det virker imidlertid rimelig å hevde at det ikke noe som skulle tilsi at resultatene fra oppgavens analyse ikke har gyldighet i dag. De forhold som her studeres må kunne sies å være av en relativt stabil karakter. På tross av dette er det en rekke forhold som kan redusere muligheten for generalisering. I utvalsundersøkelser kan det oppstå utvalgsskjevhet. Frafallet mellom brutto- og nettoutvalg er i denne undersøkelsen på 9 prosent i undersøkelsen for 2002 og 8 prosent for 2006. Frafallet kan føre til at fordelingen av et bestemt kjennemerke blant ulike kommuner enten er over- eller underrepresentert, og dermed ikke statistisk representativt for universet. Imidlertid er det ingen systematikk i frafallet for de to analysetidspunktene. Kommunene har ulik størrelse og er spredt over hele landet¹⁰. Faren for skjevheter forutsettes derfor ikke å redusere muligheten for generalisering (Skog 2004:99-101).

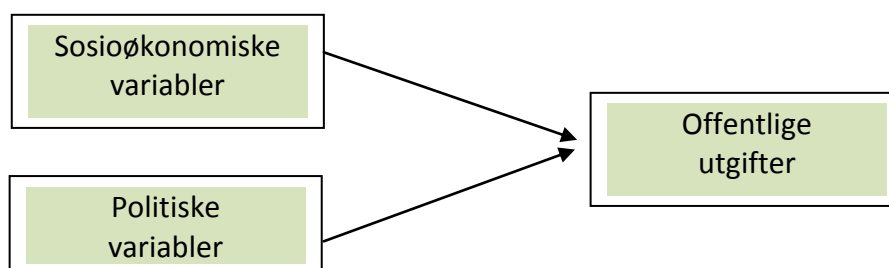
¹⁰ De aktuelle kommuner er redegjort for i appendiks:124-125.

3.5 Reliabilitet

Når det gjelder reliabilitet må det foretas en skjønnsmessig vurdering av hvor samvittighetsfull og pålitelig innsamlingen og behandlingen av data har foregått. Videre må størrelsen på materialet vurderes. Når mengden observasjoner øker, i form av antall enheter og antall variabler som brukes for å måle samme egenskap, er det å forvente at tilfeldige målefeil i stigende grad opphever hverandre (Hellevik 2002:363-364). Mengden observasjoner anses i denne oppgaven for oppfylt. Videre har kommunedata generelt høy reliabilitet når det gjelder innsamling og behandling av data. Det legges ned et betydelig arbeid både fra kommunenes side, Statistisk sentralbyrå (SSB) og Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD) for å kvalitetssikre dataene. SSB benytter standardiserte skjemaer i datainnsamlingen. Det legges ned et stort arbeid i å rette opp eventuelle feil og mangler. Videre foretar NSD en gjennomgang for rette opp eventuelle feil (Hansen m.fl. 1988:44). Tilfeldige målefeil anses derfor ikke som noen fare for analysens reliabilitet.

3.6 Statistiske modeller

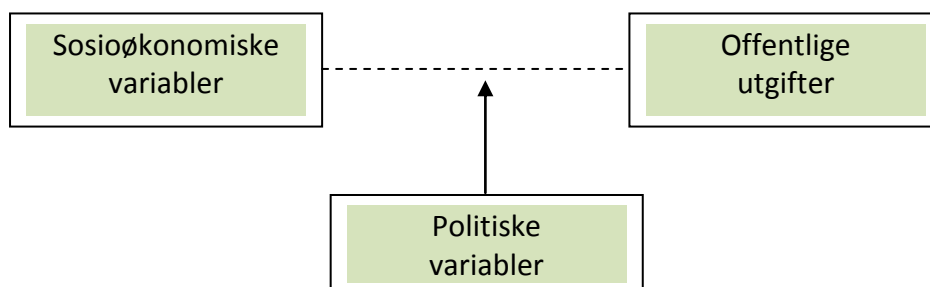
Formålet med denne oppgaven er å finne ut hvilken betydning politiske variabler har for norske kommuners prioriteringer mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg. Oppgavens analyse vil starte med en sekvensiell lineær regresjonsanalyse basert på den tradisjonelle analysemodellen (illustrert under). Denne analysen vil gi et bilde på hvor mye *de sosioøkonomiske* og *de politiske variablene* samlet forklarer av variasjonen i den avhengige variabelen.



Figur 3.1 Tradisjonell analysemodell

Hoveddelen av analysekapittelet vil bestå av ulike samspillmodeller konstruert på grunnlag av de politiske variablene. På bakgrunn av ulike verdier på de politiske variablene vil

enhetene deles inn i ulike undergrupper. Det er den reviderte analysemodellen (illustrert under) som vil danne utgangspunkt for disse analysene. Disse analysene vil gi et bilde på hvordan *de sosioøkonomiske variablene*, betinget av *de politiske variablene*, påvirker utgiftsbeslutningene.



Figur 3.2 Den reviderte analysemodellen

3.7 Forutsetninger for regresjonsanalysen

Lineær multippel regresjonsanalyse bygger på den del forutsetninger som må være oppfylt, i det følgende vil disse belyses og drøftes. I kapittel 4 og 5, som omhandler den avhengige og de uavhengige variablene, blir det presentert deskriptiv statistikk. Slik det vil fremkomme, er alle variabler på forholdstallsnivå, og har normalfordelingens egenskaper. Målenivå og normalfordeling vil derfor ikke behandles nærmere her.

Spesifikasjonsfeil må vurderes substansielt og omfatter både variablene som inngår og formen på sammenhengen (Skog 2004:105-106). Gjennom den teoretiske forankringen av de uavhengige variablene forutsettes det å være kontrollert for relevante variabler. Forutsetningen om at restleddet skal være ukorrelert med de uavhengige variablene anses derfor som oppfylt (Skog 2004:253). Videre er linearitetsforutsetningen vurdert ut fra et spredningsdiagram for alle de ulike modellene. I de aktuelle figurene representerte predikert avhengig variabel hele settet av uavhengige variabler under ett. Punktene lå langs en rett linje og indikerte en lineær sammenheng mellom de uavhengige variablene og avhengig variabel. Linearitetsforutsetningen anses derfor som oppfylt (Skog 2004:237-240).

Når det gjelder behandlingen av uteliggere er dette nærmere redegjort for i appendiks:124-125. Videre er forutsetningen om fravær av multi-/kollinearitet nærmere redegjort for i

analysekapittelet. Lineær regresjonsanalyse forutsetter at restleddsvariasjonene er homoskedastiske (Skog 2004:236-237). Homoskedastisitet er vurdert ut fra ulike spredningsdiagram mellom predikert avhengig variabel og residualene. Punktene var jevnt fordelt og kravet til homoskedastisitet i de ulike modellene vurderes som oppfylt (Christophersen 2006:179-180).

Bruk av lineær regresjonsanalyse forutsetter at restleddsvariasjonene er normalfordelt (Skog 2004:236-237). En sammenligning av ulike histogram og normalfordelingskurver for restleddene indikerer at kravet til normalfordelte restledd er oppfylt i alle modeller. Et supplement til residualfordelingen er sannsynlighetsdiagrammet for å sammenlikne standardiserte residualer med normalfordelingen. I alle modeller ligger punktene langs linjen og indikerer at den observerte fordelingen representerer en normalfordeling (Christophersen 2006:178). Regresjonsanalysen forutsetter videre fravær av autokorrelasjon. Durbin-Watsons d med verdier utenfor intervallet 1 til 3 indikerer at autokorrelasjon kan være et problem (Eikemo og Høyvarde Clausen 2007:124-125). For alle modeller ligger Durbin-Watsons d innenfor dette intervallet og indikerer dermed ingen autokorrelasjon.

4

Den avhengige variabel

4.1 Innledning

I det følgende vil det bli redegjort for operasjonaliseringen av den avhengige variabelen. Det vil bli presentert utvalgt deskriptiv statistikk for å gi et mest mulig utfyllende bilde. For å få inn tidsaspektet og teste robustheten av de ulike modellene vil den avhengige variabelen operasjonaliseres på grunnlag av data fra både 2002 og 2006. Det vil bli presentert deskriptiv statistikk for de enhetene som inngår i analysen¹¹. Videre vil operasjonaliseringen av den avhengige variabelen drøftes nærmere. Denne drøftingen vil ta utgangspunkt i evne og vilje som er to sentrale aspekter ved det å prioritere. Avslutningsvis vil muligheter og begrensninger ved bruk av offentlige utgifter som mål på prioriteringer drøftes og det vil bli sett på hvilke rammer dette legger for tolkningen av resultatene.

4.2 Prioriteringen mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg

Slik det fremgår av problemstillingen, er prioriteringen mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg oppgavens avhengige variabel. Hovedutfordringen er hvordan man på en hensiktsmessig måte skal kunne konstruere et mål for ulike prioriteringer innen kommunal pleie- og omsorg med utgangspunkt i offentlige utgifter. Den avhengige variabelen må, med utgangspunkt i kategoriseringen av kommunal pleie og omsorg, gi et samlet uttrykk for prioriteringen mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg. Som illustrert under kan operasjonaliseringen av den avhengige variabelen beskrives tre i trinn:

Tabell 4.1: Operasjonalisering av avhengig variabel

Trinn 1	Trinn 2	Trinn 3
Netto utgifter til pleie og omsorg i institusjon	$\frac{\text{Netto utgifter til pleie og omsorg i institusjon}}{\text{Netto utgifter totalt}}$	$\frac{\text{Andel netto utgifter til pleie og omsorg i institusjon}}{\div}$
Netto utgifter til pleie og omsorg i hjemmet	$\frac{\text{Netto utgifter til pleie og omsorg i hjemmet}}{\text{Netto utgifter totalt}}$	$\frac{\text{Andel netto utgifter til pleie og omsorg i hjemmet}}{\div}$

¹¹ Enheter som av ulike årsaker er fjernet fra analysen er nærmere redegjort for i appendiks:124-125.

Trinn 1

Utgangspunktet for operasjonaliseringen, trinn en, er henholdsvis netto utgifter til pleie og omsorg i institusjon og netto utgifter til pleie og omsorg i hjemmet. Nettoutgifter til pleie og omsorg i institusjon inkluderer utgifter til sykehjem, aldershjem og boliger som er godkjent som institusjon. Netto utgifter til pleie og omsorg i hjemmet inkluderer utgifter til hjemmesykepleie og praktisk bistand i hjemmet.

Tabell 4.2: Nettoutgifter pr. bruker i institusjon og av hjemmetjenester

Nettoutgifter pr. bruker	År	N	Gjennomsnitt	Std. avvik	Min	Max
Institusjonsbasert	2002	398	454 526	108 680	0.0 ¹²	1 023 385
	2006	399	527 523	124 793	0.0 ¹³	1 576 931
Hjemmebasert	2002	398	103 747	36 811	24 318	264 365
	2006	399	127 540	42 287	37 007	442 232

I tabellen over er netto utgifter til institusjonsbasert omsorg delt på det totale antallet heldøgnsbeboere i institusjon. Videre er netto utgifter til hjemmebasert omsorg delt på det totale antallet brukere som mottar hjemmesykepleie og/eller praktisk bistand. Slik det fremkommer i den deskriptive statistikken over, er ressursinnsatsen pr. gjennomsnittlige bruker i institusjon langt høyere enn ressursinnsatsen pr. gjennomsnittlige bruker av hjemmetjenester.

Trinn 2

I trinn to deles netto utgifter til henholdsvis pleie og omsorg i institusjon og pleie og omsorg i hjemmet på netto utgifter totalt. Dette gjøres for å få et mål på andelen av det totale budsjettet som bevilges til henholdsvis institusjonsbasert og hjemmebaserte omsorg.

Tabell 4.3: Andel av budsjettet til institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg

Andel av budsjett	År	N	Gjennomsnitt	Std. avvik	Min	Max
Institusjonsbasert	2002	398	.17	.04	.06	.32
	2006	399	.16	.04	.05	.31
Hjemmebasert	2002	398	.14	.05	.02	.31
	2006	399	.16	.05	.03	.41

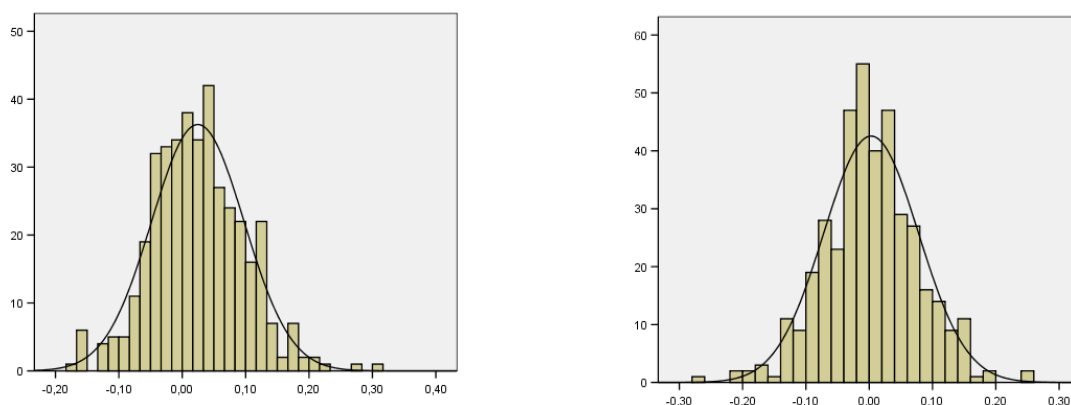
¹² Kommunen Gratangen (1919) hadde ingen heldøgnsbeboere i institusjon i 2002.

¹³ Kommunene Åmli (929) og Stordal (1526) hadde ingen heldøgnsbeboere i institusjon i 2006.

Slik det fremkommer av den deskriptive statistikken over, er det relativt store variasjoner mellom norske kommuner når det gjelder andel av de totale nettoutgifter som bevilges til henholdsvis institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg. I gjennomsnitt er andelen som bevilges til institusjonsbasert omsorg noe større enn andelen som bevilges til hjemmebasert omsorg i analysen for 2002. I analysen for 2006 er det i gjennomsnitt ingen forskjell. Den bivariate korrelasjonen mellom andelen netto utgifter til pleie og omsorg i institusjon og andelen netto utgifter til pleie og omsorg i hjemmet er i analysen for 2002 på -0.405 og for 2006 på -0.365 . Begge er signifikant på 1 prosentnivå (Pearsons r).

Trinn 3

I trinn tre subtraheres andelen netto utgifter til pleie og omsorg i institusjon med andelen netto utgifter til pleie og omsorg i hjemmet. Dette gjøres for å få et samlet mål på den relative ressursfordelingen mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg. Kommuner som har en høyere relativ ressursinnsats innen institusjonsbasert omsorg vil oppnå en positiv verdi på den avhengige variabelen, mens kommuner med en høyere relativ ressursinnsats innen hjemmebasert omsorg vil oppnå en negativ verdi. Kommuner hvor andelen netto utgifter til institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg er lik, vil oppnå verdien null. Den avhengige variabelens fordeling for de to tidspunktene er illustrert under:



Figur 4.1: Den avhengige variabelens fordeling i analysen for 2002, til venstre, og 2006, til høyre.

Tabell 4.4: Deskriptiv statistikk for den avhengige variabel

	År	N	Gjennomsnitt	Std. avvik	Min	Max	Skjevhet (SE)	Kurtosis (SE)
Den avhengige variabel	2002	398	.02	.07	-.17	.30	.19 (.12)	.58 (.24)
	2006	399	.00	.07	-.26	.24	.00 (.12)	.61 (.24)

I kommunen som bruker mest på institusjonsbasert omsorg sammenlignet med hjemmebasert er andelen som går til førstnevnte hele 30 prosent større i analysen for 2002. I analysen for 2006 er andelen 24 prosent større. Når det gjelder kommunen som bruker mest på hjemmebasert omsorg sammenlignet med institusjonsbasert er andelen som går til førstnevnte hele 17 prosent større i analysen for 2002. I analysen for 2006 er andelen 26 prosent større. Videre fremgår det av den deskriptive statistikken over at den avhengige variabelen, både i analysen for 2002 og 2006, har tilfredsstillende verdier når det gjelder skjevhet og kurtosis. Den avhengige variabelen oppfyller dermed normalfordelingens egenskaper.

4.3 Drøfting av operasjonaliseringen

I det følgende vil det drøftes hvorvidt offentlige utgifter generelt og denne operasjonaliseringen spesielt fremstår som et hensiktsmessig mål på prioriteringen mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg. I den sammenheng virker det fruktbart å drøfte i hvilken grad offentlige utgifter fungerer som et tilfredsstillende mål på de to sentrale aspektene ved det å prioritere: evne og vilje (Hovik og Myrvold 2001a:38). Videre vil denne drøftningen, i samsvar med kategoriseringen av kommunal pleie og omsorg, ta utgangspunkt i dimensjonen *råderett over virkemidler*.

Råderett over virkemidler – evne og vilje

Hvorvidt en kommune prioriterer enten institusjonsbasert eller hjemmebasert omsorg, vil avhenge av både evne og vilje. Kommunen må på den ene siden ha et handlingsrom som gjør det mulig å prioritere og på den annen side må det være en vilje eller et behov (Hovik og Myrvold 2001a:38). I første trinn av operasjonaliseringen sto valget mellom å ta utgangspunkt i brutto- eller nettoutgifter. En operasjonalisering med utgangspunkt i bruttoutgiftene ville gitt et mål på den totale finansielle innsatsen innenfor

institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg (Hansen m.fl. 1988:91). Imidlertid fremstår bruttoutgiftene som lite hensiktsmessige når det kommer til å måle prioriteringer i form av vilje og evne. Bruttoutgiftene ville ikke gitt et hensiktsmessig mål på den finansielle belastningen de ulike tjenestene representerer for kommunene. Innen kommunal pleie og omsorg vil blant annet egenbetaling, i tillegg til statlige overføringer, utgjøre en betydelig del av finansieringen¹⁴. Dette innebærer dermed at det samme brutto utgiftsnivået vil kunne representere svært ulik finansiell belastning for ulike kommuner. Tiltross for at nettoutgiftene ikke gir et mål på den totale finansielle innsatsen, er fordelene at nettoutgiftene gir et mål på hvilket økonomisk løft de ulike tjenestene representerer for kommunene (Hansen m.fl. 1988:91). Evne til å prioritere vil avhenge av det økonomiske handlingsrommet og dette handlingsrommet er igjen påvirket av hvilket økonomisk løft de ulike tjenestene representerer. Det gjelder spesielt for kommuner som, i motsetning til staten, ikke kan drive underskuddsbudsjettering (Hansen 2000a:129; Hovik og Myrvold 2001a:38).

I andre trinn av operasjonaliseringen ble netto utgifter til institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg delt på de totale nettoutgiftene og i tredje trinn ble disse summene subtrahert. Begrunnelsen for et slikt valg er at det relative utgiftsforholdet vil illustrere hvordan ulikheter i evne og vilje vil kunne medføre ulike prioriteringer mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg. Dette gjør det mulig å sammenligne mønsteret i krav og behov med mønsteret i respons (Rakoff og Schaefer 1970:71). Vilje til å prioritere vil kunne avhenge av både krav og behov i befolkningen, men også av politiske forhold (Hovik og Myrvold 2001a:38). Offentlige velferdsordninger er i utgangspunktet å betrakte som omfordelingspolitikk, men vil ofte fremstå som forholdsvis ukontroversiell fordelingspolitikk. På aggregert nivå blir de omfordelende sidene ved tiltakene synliggjort og politisert. Videre innebærer budsjettvedtak, i motsetning til for eksempel lovgivning, en direkte prioritering mellom knappe ressurser. Dermed er det mulig å studere beslutningstakernes vilje til å prioritere (Hansen 2000a:129). Et slikt resonnement er spesielt gyldig når det kommer til tjenester innen pleie og omsorg. Større utgifter til institusjonsbasert omsorg vil gå på

¹⁴ Regjeringen har vurdert ulike alternativer for å skape en mer lik brukerbetaling, men har kommet frem til at ulempene ved dagens ordning ikke forsvares å gjennomføre en så omfattende reform (St.meld.nr.25 (2005-2006):114).

bekostning av større utgifter til hjemmebasert og omvendt. En slik påstand kan underbygges ved å se på den bivariate korrelasjonen mellom nettoutgifter til institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg som andel av de totale nettoutgiftene. Den bivariate korrelasjonen er, som tidligere nevnt, i analysen for 2002 på $-.405$ og for 2006 på $-.365$ (Pearsons r). Ved å subtrahere de to andelene får man dermed et samlet og eksplisitt mål på prioriteringen mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg.

En ulempe ved å operasjonalisere den avhengige variabelen med utgangspunkt i det relative utgiftsforholdet er at to kommuner i praksis kan yte helt like tjenester, men ulike rammebetingelser gjør at kostnadene er ulike. Kommuner med et stort brukergrunnlag vil ha større muligheter til å utnytte mulige stordriftsfordeler innen den institusjonsbaserte omsorgen. Et lite brukergrunnlag vil til sammenligning kunne innebære smådriftsulemper. Når det gjelder hjemmebasert omsorg er bosetningsstruktur en mulig kilde til smådriftsulemper eller stordriftsfordeler. Er brukerne samlet i en tett bosetningsstruktur vil det kunne gi en mer effektiv utnyttelse av tjenestene (Rattsø og Sørensen 1997:143; Hansen m.fl. 1988:93). Gitt at tjenestetilbudet i praksis er likt vil det være urimelig å hevde at en kommune som utnytter eventuelle stordriftsfordeler nedprioriterer den aktuelle tjenesten, mens kommuner som møter smådriftsulemper prioriterer den aktuelle tjenesten. I den kommende analysen vil det derfor, så langt det lar seg gjøre, tas sikte på å kontrollere for slike rammebetingelser. Imidlertid er det vanskelig å kontrollere for alle rammebetingelser. Slike begrensninger må det tas høyde for i fortolkningen av analyseresultatene.

Ulik ressursinnsats vil ikke bare kunne være et resultat av ulike rammebetingelser, men også standarden på tjenestetilbudet. En kommune som holder en lav standard eller har lav dekning innenfor både institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg, vil ut fra denne operasjonaliseringen kunne oppnå den samme verdien på den avhengige variabelen som en kommune med en tilsvarende høyere standard eller dekning. Det er imidlertid ikke kvalitetsforskjeller eller forskjeller i dekning mellom ulike kommuner innen institusjonsbasert eller hjemmebasert omsorg, som danner grunnlaget for den komparative dimensjonen i denne oppgaven. Det er hvorvidt politiske variabler har betydning for prioriteringen *mellom* institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg i de enkelte kommuner som er hovedfokus. Fokuset er ikke rettet mot hvorfor ulike kommuner prioriterer ulik

standard eller dekning. At en kommune bruker en større andel av budsjettet på institusjonsbasert omsorg enn hjemmebasert eller motsatt, kan ikke fortolkes som at den aktuelle kommunen holder et høyere kvalitetsnivå på den tjenesten eller har bedre dekning. Det er kun en av flere mulige forklaringer. En viktig forskjell er distinksjonen mellom produksjonsresultater og ressursbruk (Sørensen 1992:328). Den avhengige variabelen bygger på data om ressursbruk og ikke produksjonsresultater.

Slik det fremkom i det innledende kapittelet er hovedfokuset i denne oppgaven rettet mot dimensjonen *råderett over virkemidler*. Konkrete virkemidler som benyttes i den kommunale virksomhet vil vanskelig kunne identifiseres gjennom finansielle bevilgninger alene slik de fremtrer i det årlige budsjett (Hansen og Kjellberg 1980:118). Videre er en inndeling i *institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg* relativt grov og sier kun noe om innenfor hvilke rammer ulike tjenester ytes. Denne operasjonaliseringen kan ikke si noe om hvilke konkrete tjenester ulike brukere mottar. Imidlertid virker det rimelig å hevde at rammene som legges for tjenesteytingen er en viktig del av virkemiddelbruken og dermed dimensjonen *råderett over virkemidler*. Videre kommer prioriteringen mellom henholdsvis institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg eksplisitt fram gjennom et slikt samlet mål. Når det gjelder prioriteringer vil nyanser trolig komme til uttrykk gjennom ulik vektlegging av underkapiteler i budsjettet. Dermed vil en slik oppsplitting av budsjettene under sektornivå kunne bidra med et mer nyansert bilde av de variasjoner som finnes blant norske kommuner. Tar man til sammenligning utgangspunkt i kommunale sektorer kan det hevdes at aggregeringsnivået blir for høyt (Hansen og Kjellberg 1980:118; Sørensen 1989:282). Samlet sett virker det rimelig å hevde at de argumentene som er blitt presentert her underbygger bruken av offentlige utgifter som et valid mål på prioriteringen mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg. Bruken av offentlige utgifter og denne operasjonalisering har imidlertid, som illustrert, noen klare begrensninger som må tas høyde for i den kommende analysen og i fortolkningen av resultatene.

5

De uavhengige variablene

5.1 Innledning

I det følgende vil det bli redegjort for de uavhengige variablene. De uavhengige variablene vil med utgangspunkt i den kommende analysen deles inn i to hovedgrupper: de politiske og de sosioøkonomiske variablene. Slik de ulike modellene ble skissert i metode- og datakapittelet vil de politiske variablene danne grunnlaget for de ulike samspillanalysene. Videre vil alle de sosioøkonomiske variablene inngå i hver analyse. De sosioøkonomiske variablene deles inn i tre underkategorier: behov, engasjement og ressurser. De ulike kategoriene vil benyttes som blokker i en sekvensiell regresjonsanalyse. Videre vil det bli presentert deskriptiv statistikk og gis en redegjørelse for hvordan de uavhengige variablene er operasjonalisert. For både de politiske og de sosioøkonomiske variablene vil det bli utledet hypoteser med utgangspunkt i prioriteringen mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg. Videre vil det for hver underkategori av de sosioøkonomiske variablene kort skisseres antakelser når det gjelder de ulike samspillanalysene.

5.2 De uavhengige variablene – samspillvariablene

De politiske variablene danner utgangspunktet for de kommende samspillanalysene. Disse er *den partipolitiske sammensetningen av kommunestyret, andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter og partifragmentering*. Utover disse tre samspillanalysene vil det gjennomføres to samspillanalyser med utgangspunkt i om *partiet/partiene til ordfører/varaordfører er i flertall eller mindretall* og om *ordfører/varaordfører er fra samme eller ulike parti*. Disse to supplerende analysene vil kun gjennomføres for å nyansere bildet og vil ikke presenteres i sin helhet i analysekapittelet¹⁵. For de politiske variablene vil det utover operasjonalisering og deskriptiv statistikk redegjøres for hvordan de ulike samspillmodellene vil konstrueres med utgangspunkt i de politiske variablene.

¹⁵ Disse to samspillanalysene er presentert i sin helhet i appendiks:120-123.

Den partipolitiske sammensetningen

De politiske partiene har vært en del av lokalpolitikken i over hundre år og det er i kommunene man finner de som utgjør partiene, nemlig partimedlemmene. Partiforskning har vært koblet til teorien om nasjonsbygging, noe som også har preget en viktig del av forståelsen for partiene. Partiene ble i nasjonaliseringsprosessen sett på som sentrale pådrivere for å spre det nasjonale og moderne ut til det lokale og umoderne. I forlengelsen av dette var forventningene at kommunene i økende grad ville bli preget av nasjonale partipolitiske skillelinjer. Denne prosessen ble omtalt som politiseringen av lokalpolitikken (Ringkjøb 2006:414-415). Imidlertid er det blitt stilt spørsmål ved om det er riktig å se etter disse skillelinjene på lokalt nivå. Kjellberg (1967) hevder at begrepet politisering er utviklet for å måle politiske trekk på nasjonalt nivå og aldri på lokalt (Kjellberg 1967:328). Skare (2000) følger opp denne argumentasjonen og hevder lokalpolitikken utøves under andre betingelser enn rikspolitikken. Lokalpolitikk utøves innenfor et institusjonelt arrangement som begrenser politikken og tilslører eventuelle motsetninger mellom partiene (Skare 2000:82). Det institusjonelle argumentet går ut på at kommunen som en politisk arena i mindre grad synliggjør de politiske konfliktene. Når det gjelder de politiske forhold er det spesielt formannskapsmodellen og begrensningene i det lokale selvstyret som tilslører motsetningene og begrenser politikken. Formannskapet, som på mange måter er det viktigste politiske organet, har klare trekk av å være et kollegialt organ, en organisasjonsform som produserer konsensus og kompromiss. Videre innebærer begrensningene i det lokale selvstyret at de sensitive partipolitiske spørsmålene i liten grad avgjøres lokalt (Skare 2000:88-90). I lokale saker vil det ofte være slik at skillelinjene ikke stemmer overens med konfliktene partiene imellom. Tvert imot vil det ofte være slik at de lokale skillelinjene skjærer inn i partiene (Skare 2000:82).

Når det gjelder prioriteringen av pleie- og omsorgssektoren som sådan, virker det rimelig å hevde at dette spørsmålet ikke fremstår som partipolitisk sensitivt. Det er ingen klare holdepunkter som skulle tilsi at det å prioritere pleie- og omsorg, ut fra et ideologisk perspektiv, fremstår som mer eller mindre ønskelig enn å prioritere andre kommunale sektorer. Et slikt resonnement finner støtte i en undersøkelse av kommunestyrerepresentanters utgiftspreferanser (Sørensen 1995:132-133). Representanter fra Sosialistisk Venstreparti og Arbeiderpartiet ønsker å bruke mer ressurser på barnehage.

Til sammenligning ønsker representanter fra Høyre og sentrumspartiene (Venstre, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti) å bruke mer ressurser på skole. Representanter fra Fremskrittspartiet ønsker å bruke mer ressurser innen alle kommunale sektorer. Imidlertid eksisterer det ikke er noen klar høyre-venstre dimensjon i disse preferansene og videre viser undersøkelsen at pleie- og omsorg er en depolitisert sektor (Sørensen 1995:132-133). Når det gjelder politiske motsetninger i Norge, er disse ofte ikke et spørsmål om mål, men om midler. At det ikke eksisterer noen politiske motsetninger med hensyn til prioriteringen av pleie- og omsorgssektoren, innebærer ikke nødvendigvis enighet om virkemidler innen denne sektoren.

En studie viser at det er systematiske forskjeller mellom sosialistiske/sosialdemokratiske kommunestyrerepresentanter og borgerlige kommunestyrerepresentanter når det gjelder utgiftsorienteringen og omfanget av det kommunale tjenestetilbudet. De sosialistiske/sosialdemokratiske kommunestyrerepresentantene er mer orientert mot å bygge ut det kommunale tjenestetilbudet, mens de borgerlige fokuserer mer på å effektivisere tjenesteproduksjonen og redusere utgiftsveksten (Hansen og Sørensen 1988:27-32; Sørensen 1989:271). En slik motsetning mellom sosialistiske/sosialdemokratiske og borgerlige kommunestyrerepresentanter når det gjelder utgiftsnivået vil kunne få betydning for prioriteringen mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg. Når det gjelder utgifter innen pleie og omsorg er det tidligere blitt vist at en gjennomsnittlig bruker av hjemmebaserte tjenester krever en langt lavere ressursinnsats enn en gjennomsnittlig bruker i institusjon. Videre gir undersøkelser indikasjoner på at hjemmetjenesteorienterte kommuner driver mer effektivt enn institusjonsorienterte kommuner, uten at omsorgstilbudet blir dårligere (St.meld.nr 25 (2005-2006):83-84; Borge og Haraldsvik 2005:5; Romøren og Svorken 2003:75). En sterkere prioritering av hjemmebasert omsorg vil dermed kunne gjøre det mulig å holde utgiftsnivået nede uten at det går utover omsorgstilbudet. Videre vil en kostnadseffektiv utforming av tjenestetilbudet innen pleie og omsorg kunne innebære større muligheter til å bruke mer ressurser på andre kostnadskrevende kommunale sektorer, slik som skole. Dette gir grunnlag for å utlede følgende hypotese:

H1: Kommuner med en høy andel borgerlige kommunestyrerepresentanter vil i sterkere grad prioritere hjemmebasert omsorg

Tabell 5.1: Deskriptiv statistikk for partipolitisk sammensetning

	År	N	Gjennomsnitt	Std. avvik	Min	Max	Skjevhet (SE)	Kurtosis (SE)
Andel borgerlige kommunestyrerepresentanter	1999	398	.36	.19	.00	.81	-.20 (.12)	-.74 (.24)
	2003	399	.37	.18	.00	.78	-.22 (.12)	-.58 (.24)

Den partipolitiske sammensetningen operasjonaliseres ved å summere antall kommunestyrerepresentanter som tilhører de borgerlige partiene. De borgerlige partiene inkluderer i denne operasjonaliseringen: Venstre, Kristelig Folkeparti, Høyre, Fremskrittspartiet og borgerlige felleslister. Når det gjelder Senterpartiet vil det rent historisk sett kunne virke rimelige å plassere partiet på borgelig side. Imidlertid virker det rimelig å hevde at Senterpartiet har foretatt en venstredreining de siste årene, og at det dermed er riktig å plassere partiet blant de sosialistiske/sosialdemokratiske partiene. I forlengelsen av et slikt resonnement viser en undersøkelse at senterpartiets velgere plasserer seg langt til venstre på høyre/venstre skalaen (Aardal 1999:85a). Variabelen har tilfredsstillende verdier når det gjelder skjevhet og kurtosis. I samspillanalysen vil det deles inn i kommuner med venstre- og høyrepolitisk flertall. Venstrepolitisk flertall inkluderer kommuner hvor følgende partier til sammen har over halvparten av representantene: Rød Valgallianse, Norges Kommunistparti, Sosialistisk Venstreparti, Arbeiderpartiet, Senterpartiet og sosialistiske felleslister. Høyrepolitisk flertall inkluderer kommuner hvor følgende partier til sammen har over halvparten av representantene: Venstre, Kristelig Folkeparti, Høyre, Fremskrittspartiet og borgerlige felleslister. Lokale lister og andre små partier er vanskelig å plassere langs en venstre-høyre akse. Disse er derfor valgt å holdes utenfor operasjonaliseringen av venstre-/høyrepolitisk flertall.

Andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter

En rekke studier har lagt til grunn at kvinner representerer andre interesser og verdier enn menn, på tvers av partier (Albrektsen 1977; Hellevik og Skard 1985; Skjeie 1993; Aardal 1999b). Studier viser i forlengelsen av disse antakelsene at kvinner i høyere grad enn menn prioriterer helse- og sosialtjenester. Videre er kvinner mer positive til bruk av offentlige midler enn menn (Haram 1995:21; Baastad 1999:51). I følge Haram (1995) vil en økende kvinneandel i norske kommunestyre kunne medføre at kjønn som en politisk konfliktlinje blir forsterket. Det vil kunne oppstå et økt motsetningsforhold mellom kvinnelige og

mannelige representanter særlig innenfor saksområder som omhandler velferd (Haram 1995:23). Slike antakelser støtter resonnementet om at skillelinjene i lokalpolitikken ikke stemmer overens med konfliktene partiene imellom, men at de lokale skillelinjene skjærer inn i partiene (Skare 2000:82). I sin studie av den kvinnelige representasjons betydning for barnehagedekning i norske kommuner benyttet Bratton og Ray (2002) distinksjonen mellom deskriptiv og substansiell representasjon. De satte opp tre kriterier for at deskriptiv eller potensiell representasjon skulle kunne materialiseres i substansiell eller reell representasjon. For det første måtte det eksistere forskjeller i interesser eller meninger mellom menn og kvinner i elektoratet. For det andre måtte kvinner være representert blant de aktuelle beslutningstakerne, og for det tredje måtte beslutningsenheten ha betydelig innflytelse når det kom til utfallet av de aktuelle saker. Bratton og Ray konkluderte med at alle de tre kriteriene var oppfylt når det gjaldt barnehagedekning i norske kommuner (Bratton og Ray 2002:430).

Når det gjelder prioriteringen mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg er det spesielt det første kriteriet som kan diskuteres. Undersøkelser viser at eldre som mottar hjelp fra kommunale hjemmetjenester faktisk får mer hjelp fra familien enn eldre som ikke mottar slike tjenester. Det offentlige og familien praktiserer en form for arbeidsdeling og er aktive i ulike deler av omsorgsforløpet til de eldre. Familien bidrar med kontakt og praktisk støtte, mens omsorgstjenestene utfører den betydeligste delen av pleiearbeidet. Denne arbeidsdelingen er lettest når brukeren bor hjemme. Når eldre får opphold på institusjon yter familien mindre praktisk hjelp og har mindre kontakt. Videre viser en undersøkelse at det i stor grad er kvinnelige familiemedlemmer som står for denne arbeidsinnsatsen (St.meld.nr 25 (2005-2006):34; Romøren 2001:111-116). Dermed virker det, i likhet med barnehagestudien til Bratton og Ray, rimelig å anta at det vil kunne eksistere forskjeller i interesser eller oppfatninger mellom kvinner og menn i elektoratet. Økt kvinnelig representasjon vil dermed kunne påvirke prioriteringen mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg. Andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter er en indikator på likestillingen i kommunen. Antakelsen er at større likestilling i form av en høyere andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter vil slå positivt ut for prioriteringen av institusjonsbasert omsorg. Dette gir grunnlag for å utlede følgende hypotese:

H2: Kommuner med en høy andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter vil i sterkere grad prioritere institusjonsbasert omsorg

Tabell 5.2: Deskriptiv statistikk for andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter

	År	N	Gjennomsnitt	Std. avvik	Min	Max	Skjevhet (SE)	Kurtosis (SE)
Andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter	2002	398	.33	.09	.08	.62	-.01 (.12)	.35 (.24)
	2006	399	.35	.08	.17	.56	-.14 (.12)	-.33 (.24)

Denne variabelen operasjonaliseres ved å dele antall kvinnelige kommunestyrerepresentanter på det totale antallet kommunestyrerepresentanter i hver enkelt kommune. I samspillanalysen vil det deles inn i kommuner med en høyere andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter enn 35 prosent og kommuner med en lavere andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter enn 35 prosent. Dette valget er foretatt på bakgrunn av gjennomsnittsverdien for denne variabelen. Variabelen har tilfredsstillende verdier når det gjelder skjevhet og kurtosis.

Partifragmentering

V.O. Keys (1949) hypotese om sammenhengen mellom partikonkurranse og utgifter til velferdspolitik har vært til inspirasjon for mange utgiftsstudier basert på norske kommuner (Key 1949:298-311). Partikonkurranse målt som differansen mellom andelen kommunestyrerepresentanter som tilhører den sosialistiske/sosialdemokratiske blokken og andelen som tilhører den borgerlige, er en mye benyttet politiske variabel i disse studiene (Kjellberg og Hansen 1980; Hansen m.fl. 1988; Thorkildsen 2004). Selv i fravær av sterke ideologiske motsetninger virker ikke en slik tilnærming urimelig. Ideologiske skillelinjer på nasjonalt nivå vil kunne være avgjørende for hvilke partier som samarbeider lokalt. Det tradisjonelle høyre-venstre-sillet kan slik sett gjøre seg gjeldende på lokalt nivå i form av ulike samarbeidsløsninger (Borge 2005:327). Imidlertid viser en studie av koalisjonsdannelser på lokalt nivå at en slik tilnærming ikke er berettiget når det gjelder hvordan samarbeidsforholdene i realitetene utspiller seg. Etter valget i 1991 var det en klar differanse mellom potensielle flertallskoalisjoner og den faktiske dannelsen av flertallskoalisjoner på lokalt nivå. For den sosialistiske/sosialdemokratiske blokken (NKP, RV, SV, AP) ble faktiske koalisjoner dannet i 77 prosent av de potensielle tilfeller etter

kommunevalget i 1991. For sentrumspartiene (V, SP, KRF) ble faktiske koalisjoner dannet i 54 prosent av de potensielle tilfeller. For den borgerlige blokken (H, FRP, V, SP, KRF) ble faktiske koalisjoner dannet i bare 36 prosent av de potensielle tilfeller. Av det totale antall flertallskoalisjoner var det hele 48 prosent som ikke ble dannet etter det overnevnte mønster (Martinussen og Pettersen 2001:393-394). Disse funnene støtter resonnementet om at politisering ikke er et begrep utviklet for å måle politiske trekk på lokalt nivå, og at lokalpolitikken utøves under andre betingelser enn rikspolitikken (Kjellberg 1967:328; Skare 2000:82).

Partikonkurranse vil i denne oppgaven erstattes med partifragmentering. På bakgrunn av den overnevnte studien fremstår det som en mer fruktbar tilnærming til styrkeforholdene mellom partiene lokalt og behovet for samarbeid. Sammenlignet med partikonkurranse vil partifragmentering i større grad få frem det reelle behovet for samarbeid på lokalt nivå. Videre vil partifragmentering gi et bilde på styrkeforholdet mellom de ulike partiene i kommunestyret sett under ett. En slik tilnærming vil ta høyde for at samarbeidet vil kunne gå på tvers av det tradisjonelle høyre-venstre-s skillet.

Behovet for ulike kompromiss i forbindelse med budsjettprosessen vil trolig i stor grad være påvirket av antallet partier som må tas med i de endelige forhandlingene. Dermed vil politisk beslutninger kunne få ulikt utfall avhengig av hvor mange partier som deltar. I et partipolitisk fragmentert kommunestyre vil flere partier måtte tas med for å danne det nødvendige flertall i budsjettprosessen. Det vil kunne innebære at ikke bare veien frem til et kompromiss vil være lengre, men også at flest mulig interesser må til-gode-ses i det endelige budsjettvedtaket. Betydningen av ulike interesser kan sammenfattes i det såkalte "common pool"-problemet. Partifragmentering vil kunne fange opp virkningene av et "common pool"-problem¹⁶. Dette fordi det er større sannsynlighet for at kommunestyret vil være mer fragmentert i heterogene lokalsamfunn hvor slike problemer er store (Borge 2005:326). Resonnementet bak "common pool" problemet bygger på det premisset at offentlige utgifter, til ulike formål, er til fordel for spesielle grupper av velgere. Siden disse utgiftene er

¹⁶ Hvorvidt partifragmentering i norske kommunestyre fanger opp virkningene av et "common pool"-problem er usikkert. Borge (2005) finner støtte for at partifragmentering fanger opp virkningene av et slikt problem ut fra analyser basert på aggregert data, men ikke i en supplerende analyse basert på kommunestyrerepresentanternes utgiftsprefranser (Borge 2005:326,341).

finansiert gjennom fellesskapet, vil ulike interessegrupper ha incentiver til å jobbe for økte bevilgninger til formål som er til fordel for dem (Borge 2005:329). I forlengelsen av et slikt resonnement viser en studie at interessegrupper er mer aktive i kommuner med et fragmentert kommunestyre (Sørensen 1998:323). Interessegruppene setter inn kreftene der mulighetene for å oppnå gevinst er størst (Rattsø og Sørensen 1997:140). Får de ulike interessegruppene gjennomslag, vil det igjen kunne føre til en økning i ulike utgiftsposter slik at det økonomiske handlingsrommet totalt sett blir mindre (Lien og Pettersen 2004:350).

I en budsjettprosess som preges av forhandlinger og politisk fragmentering, vil det enkelte parti eller den enkelte partigruppe kunne føle mindre ansvar for budsjettbalanse og kommunens totaløkonomi som sådan (Hansen m.fl. 1988:115). Ulike undersøkelser støtter et slikt resonnement. Borge (2005) finner at høyere partifragmentering innebærer større budsjettunderskudd, mens Kalseth og Rattsø (1998) og Falch og Rattsø (1999) finner at partifragmentering medfører økte utgifter til administrasjon og skole (Borge 2005:341; Falch og Rattsø 1999:370; Kalseth og Rattsø 1998:73). Innebærer økt partifragmentering et mindre økonomisk handlingsrom, vil det gi mindre rom en ressurskrevende utforming av tjenestetilbudte innen pleie og omsorg. Dette gir grunnlag for å utlede følgende hypotese:

H3: Kommuner med mange effektive partier i kommunestyret vil i sterkere grad prioritere hjemmebasert omsorg

Tabell 5.3: Deskriptiv statistikk for antall effektive partier

	År	N	Gjennomsnitt	Std. avvik	Min	Max	Skjevhet (SE)	Kurtosis (SE)
Antall effektive partier	1999	398	4.73	1.33	1.00	9.38	.25 (.12)	-.022 (.24)
	2003	399	5.25	1.60	1.00	10.7	.12 (.12)	.00 (.24)

Partifragmentering operasjonaliseres ved hjelp av fraksjonaliseringsindeksen Raes F. Indeksen er beregnet med utgangspunkt i følgende formel:

$$F = 1 + \sum_{i=1}^k \left(\frac{n_i}{N} \right) (n_i - 1 / N - 1)$$

I formelen er ni antall mandater til parti i av de totalt k partier i kommunestyret. N er det totale antallet mandater i kommunestyret. Indeksen varierer mellom 0 og 1 og kan tolkes som sannsynligheten for at to tilfeldig uttrukne kommunestyrerepresentanter skal tilhøre samme parti. For å oppnå en lettere fortolkning av fraksjonaliseringsindeksen transformers den til antall effektive partier (Lijphart 1999:65-69; Rasch 2004:50):

$$EP = \frac{1}{1 - F}$$

En generell svakhet ved partifragmentering er at en slik indikator kun gir et relativt grovt mål på styrkeforholdet mellom partiene i kommunestyret. Partifragmentering tar ikke hensyn til partier i vippeposisjon som kan ha langt større innflytelse enn deres forholdsmessige representasjon skulle tilsi. Videre kan uformelt samarbeid over partigrensene gjøre at antallet effektive partier ikke gir et helt adekvat uttrykk for oppsplittingen i kommunestyret (Hansen m.fl. 1988:115; Rasch 2004:50). En slik begrensning ved partifragmentering som mål på politisk styrke må tas hensyn til i fortolkningen av analyseresultatene. I samspillanalysen vil det når det kommer til partifragmentering deles inn i kommuner med færre enn fem effektive partier og kommuner med flere enn fem effektive partier. Dette valget er foretatt på bakgrunn av gjennomsnittsverdien for denne variabelen. Variabelen har tilfredsstillende verdier når det gjelder skjevhet og kurtosis.

5.3 De uavhengige variablene – modellvariablene

I det følgende vil det bli redegjort for de uavhengige variablene som vil inngå i de ulike samspillanalysene. I tråd med den sosioøkonomiske tilnærmingen deles disse variablene inn i *behov* og *ressurser*. Videre inkluderes kategorien *engasjement*. Disse tre kategoriene vil i hver samspillanalyse danne utgangspunktet for en sekvensiell regresjonsanalyse. I likhet med de politiske variablene presenteres deskriptiv statistikk og en redegjørelse for operasjonaliseringen av hver enkelt variabel. På bakgrunn av begrunnelsen for hver variabel vil det utledes en eller flere hypoteser. Deretter følger en redegjørelse for hvordan de sosioøkonomiske variablene antas å slå ut i de ulike samspillanalysene.

Behov

Den første gruppen sosioøkonomiske variabler er ulike behovsvariabler. Behov slik det oppleves av den enkelte er i realiteten en individuell egenskap, som er subjektivt oppfattet og definert. En operasjonalisering av ulike behovsvariabler med utgangspunkt i egenskaper ved befolkningen på aggregert nivå innebærer derfor noen modifikasjoner når det gjelder behovsbegrepet. Hvilke faktorer som blir å regne som behovsskapende, er et normativt spørsmål. Begrepet refererer i denne sammenheng til det som kan kalles spesielle problemomgivelser i en situasjon som beslutningene retter seg mot, eller antas å være rettet mot. I realiteten er det ofte offentlige myndigheter som definerer hva som er individets interesser. Beslutninger retter seg derfor ofte etter andre omgivelsesfaktorer enn individuelle krav. Slik sett trenger ikke en sektors problemomgivelser nødvendigvis være sterkt korrelert med noe aggregat av individuelt oppfattede behov. En slik paternalistisk tilnærming til offentlige beslutninger er i realiteten en viktig del av beslutningsatferden til offentlige myndigheter i den moderne velferdsstaten. De ulike behovsvariablene operasjonaliseres derfor med utgangspunkt i objektivt definerte indikatorer på behov (Hansen og Kjellberg 1980:121; Sørensen 1992:328).

Befolkningens alderssammensetning

De ulike behovsvariablene utledes med utgangspunkt i befolkningens alderssammensetning. Prioriteringen mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg vil trolig variere med alderssammensetning i den enkelte kommune. Alderssammensetningen vil for det første kunne fungere som en indikator på spesielle behov som er spesifikke for kommunale pleie- og omsorgstjenester. Videre vil alderssammensetningen kunne fungere som indikator på spesielle behov for andre tjenester som faller innenfor den kommunale virksomhet (Hansen og Kjellberg 1980:125-127). Befolkningens alderssammensetning danner utgangspunktet for tre behovsvariabler som antas å påvirke prioriteringen mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg. Disse tre variablene er *andel innbyggere i alderen 0-5 år*, *andel innbyggere i alderen 6-15 år* og *andel innbyggere i alderen 80 år og eldre*.

Motstridende krav fra yngre og eldre dominerer i stor grad beslutningsprosessene i norske kommuner. Siden barnehager, grunnskole og eldreomsorg utgjør kjerneoppgavene for norske kommuner, må ulike aldersgrupper konkurrere om de samme ressursene (Borge og

Rattsø 1995:705). Andel innbyggere i alderen 0-5 år tas med som en indikator på behovet for barnehagetjenester. Videre tas andel innbyggere i alderen 6-15 år med som en indikator på behovet for grunnskoletjenester. Kommunale utgifter til barnehage og grunnskole vil måtte konkurrere med utgifter til kommunale pleie- og omsorgstjenester. Spesielt vil andelen i skolepliktig alder kunne være av stor betydning for det kommunale kostnadsbildet i og med at grunnskolesektoren, i tillegg til pleie og omsorg, utgjør en betydelig andel av de kommunale utgifter. Andel innbyggere i alderen 80 år og eldre inkluderes i analysen som en indikator på behovet for pleie- og omsorgstjenester. Antakelsen er at omsorgsbehovet vil være særlig høyt i denne aldersgruppen (Hansen m.fl. 1988:92). De tre aldersvariablene tas imidlertid ikke bare med som indikatorer på behov, men også som indikatorer på styrken til ulike interessegrupper. En stor andel innbyggere i alderen 0-5 år eller alderen 6-15 år innebærer trolig en tilsvarende stor andel foreldre som vil kunne målbære kravene til disse gruppene og til sammen øve press ovenfor de politiske beslutningstakerne. Likeså vil en stor andel innbyggere i alderen 80 år og eldre trolig innebære mange pårørende som, i tillegg til de eldre, vil kunne fremme denne gruppens krav og behov (Hagen og Vabo 2005:48).

Lokal-, så vel som nasjonalpolitikk, handler i stor grad om fordelingen av goder og byrder. Antakelsen er at de lokale beslutningstakerne vil søke å finne en balanse mellom de ulike behov og krav. En høy andel innbyggere i alderen 0-5 år eller 6-15 år vil innebære større behov for tjenester som retter seg mot denne gruppen. Skal disse behovene balanseres mot behovene for pleie- og omsorgstjenester, vil det trolig påvirke prioriteringen mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg. Dersom målet er å tilby flest mulig gjennomsnittlige brukere et tilbud innen kommunal pleie og omsorg, samtidig som man skal imøtekomme behovene til de yngste, vil dette kunne gjøres gjennom en økt satsning på hjemmebasert omsorg. Gjennom en slik satsning vil kommunen på en kostnadseffektiv måte kunne tilby flest mulig gjennomsnittlige brukere et tilbud, sammenlignet med en tilsvarende finansiell satsning på institusjonsbasert omsorg. Det antas derfor at kommuner med en høy andel innbyggere i alderen 0-5 år eller 6-15 år, i sterkere grad vil prioritere hjemmebasert omsorg. Dette gir grunnlag for å utlede følgende to hypoteser:

H4: Kommuner med en høy andel innbyggere i alderen 0-5 år vil i sterkere grad prioritere hjemmebasert omsorg

*H5: Kommuner med en høy andel innbyggere i alderen 6-15 år vil i sterkere grad prioritere
hjemmebasert omsorg*

En høy andel innbyggere i alderen 80 år og eldre gir ikke grunnlag for noen entydige antakelser om hvordan kommuner vil prioritere. Dersom omsorgsbehovene i denne gruppen er store, vil det for den enkelte kommune kunne fremstå som mest hensiktsmessig å prioritere institusjonsbasert omsorg, fremfor å yte tjenester i hjemmet. En slik antakelse kan underbygges ved å se på alderssammensetningen for brukere i institusjon. I 2001 utgjorde brukere over 80 år tre fjerdedeler av institusjonsbeboerne (NOU 2004:40). Samtidig ønsker stadig flere eldre alternativer til institusjon og flere svært hjelpetrengende brukere mottar tjenester utenfor institusjon (Brevik og Schmidt 2005:165; St.meld.nr 25 (2005-2006):24). Samlet sett gir dette grunnlag for utlede følgende to hypoteser:

*H6: Kommuner med en høy andel innbyggere i alderen 80 år og eldre vil i sterkere grad
prioritere institusjonsbasert omsorg*

*H7: Kommuner med en høy andel innbyggere i alderen 80 år og eldre vil ikke prioritere
institusjonsbasert omsorg i sterkere grad enn hjemmebasert*

Tabell 5.4: Deskriptiv statistikk for andel innbyggere 0-5 år, 6-15 år og 80 år og eldre

	År	N	Gjennomsnitt	Std. avvik	Min	Max	Skjevhet (SE)	Kurtosis (SE)
Andel innbygger 0-5 år	2001	398	.08	.01	.05	.11	.23 (.12)	.23 (.24)
	2005	399	.07	.01	.04	.10	.14 (.12)	.37 (.24)
Andel innbygger 6-15 år	2001	398	.14	.01	.10	.19	.22 (.12)	.24 (.24)
	2005	399	.14	.01	.10	.19	.30 (.12)	.23 (.24)
Andel innbygger 80 år og eldre	2001	398	.05	.02	.02	.12	.27 (.12)	.53 (.24)
	2005	399	.06	.02	.02	.12	.26 (.12)	.25 (.24)

Disse tre variablene operasjonaliseres ved å summere antall innbyggere i de tre aldersgruppene (0-5 år, 6-15 år, 80 år og eldre) og dele dette antallet på det totale antall innbyggere i de enkelte kommuner. En svakhet ved å benytte slike aldersvariabler er at de

kun gir et relativt grovt mål på hvilke behov som vil kunne være mest fremtredende i befolkningen. Behovene som sådan vil kunne være svært sammensatte. Det eksisterer imidlertid en stor enighet om at befolkningens alderssammensetning er en vesentlig faktor for tjenestebehovet i ulike sektorer (Sørensen 1992:328).

Når det gjelder det innbyrdes forholdet mellom de tre variablene, virker det rimelig å hevde at de to første er mest dekkende for de aktuelle behov. De innbyggerne som benytter seg av et kommunalt barnehage tilbud vil være i alderen 0-5 år. Videre dekker andel innbyggere i alderen 6-15 år de som er i skolepliktig alder. Slik det fremkom i innledningskapittelet er brukere av kommunale pleie- og omsorgstjenester i alle aldre. Slik sett vil ikke andel innbyggere som er 80 år og eldre være fullstendig dekkende for de aktuelle brukere, men for å unngå et lavere presisjonsnivå utvides ikke alderspennet. En eventuell utvidelse vil kunne innebære et såpass stort tap av presisjon at det bidrar til å tildekke de faktiske forskjeller i behovsromfang den enkelte kommune står ovenfor (Hansen m.fl. 1988:92). Videre må det påpekes at å benytte andel innbyggere i ulike alderskategorier som uttrykk for ulike interessegruppers styrke ikke er helt problemfritt (Hagen og Vabo 2005:48). Det er ingen selvfølge at innbyggere, som ut fra alder vil kunne ha behov for de samme tjenestene, opptrer samlet og enhetlig for å øve innflytelse overfor de lokale beslutningstakerne. Imidlertid virker det rimelig å anta at de tre variablene, i tillegg til å være indikatorer på behov, kan ha en interessedimensjon. Variablene har tilfredsstillende verdier når det gjelder skjevhet og kurtosis.

Samspillanalysene – antakelser

Når det gjelder samspillanalysen for partipolitisk sammensetning antas det at kommuner med høyrepolitisk flertall og en høy andel innbyggere 0-5 år eller 6-15 år i sterkere grad vil prioritere hjemmebasert omsorg. Kommuner med høyrepolitisk flertall og en høy andel innbyggere som er 80 år og eldre antas ikke å prioritere institusjonsbasert omsorg i sterkere grad enn hjemmebasert. Dersom målet er å holde utgiftsnivået nede, virker det rimelig å anta at slike prioriteringer vil fremstå som mest hensiktsmessige. Dersom kommuner med venstrepolitisk flertall ikke har det samme fokus på å holde utgiftsnivået nede, vil det kunne åpne opp for en mer ressurskrevende utforming av tjenestetilbudet. I forlengelsen av dette antas det at kommuner med venstrepolitisk flertall og en høy andel innbyggere som er 80 år

og eldre, i sterkere grad vil prioritere institusjonsbasert omsorg. Når det gjelder de øvrige behovsvariablene, er det ingen klare antakelser som peker seg ut.

I samspillanalysen for andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter antas det at kommuner med en høy andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter og en høy andel innbyggere som er 80 år og eldre i sterkere grad vil prioritere institusjonsbasert omsorg. En slik antakelse virker rimelig ut fra den foregående argumentasjonen knyttet til den kvinnelige representasjonen i kommunestyret. Når det gjelder kommuner med en lav andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter, er det ingen klare antakelser som peker seg ut. Det samme gjelder for de øvrige behovsvariablene.

I kommuner med et fragmentert kommunestyre virker det rimelig å forvente at disse behovene vil måtte konkurrere med mange andre interesser. Slik sett er det mulig at de ikke har nok gjennomslagskraft til å påvirke prioriteringene. På den annen side vil trolig ulike interesser lettere få gjennomslag i kommuner med et fragmentert kommunestyre. Slik disse behovsvariablene er operasjonalisert representerer de relativt store andeler av befolkningen. Det vil igjen kunne gi større gjennomslagskraft. Samlet sett er det derfor ingen klare antakelser som peker seg ut. Når det gjelder kommuner med et lite fragmentert kommunestyre, er det heller ingen klare antakelser som peker seg ut. Er det imidlertid rom for å prioritere en mer ressurskrevende utforming av tjenestetilbudet, virker det rimelig å anta at en høy andel innbyggere 80 år og eldre vil innebære en sterkere prioritering av institusjonsbasert omsorg.

Engasjement

Den andre gruppen sosioøkonomiske variabler er ulike variabler som kategoriseres under engasjement. I likhet med behov er engasjement ofte å oppfatte som individuelt betinget. Hvorvidt den enkelte ønsker å engasjere seg er en individuell avgjørelse. Når det gjelder politiske beslutningsprosesser, virker det imidlertid rimelig å hevde at det er summene av engasjement som vil kunne påvirke utfallet, og i dette tilfellet prioriteringen mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg. Et slikt resonnement må kunne hevdes å være spesielt gyldig når det gjelder valgkanalen, men også andre former for engasjement vil kunne

innebære en mer aktiv påvirkning fra innbyggernes side ovenfor de lokale beslutningstakerne.

Sosialt engasjement

Det kommunale selvstyret gir en desentralisering av politisk makt, som igjen gir innbyggerne mulighet til å debattere utfordringer og definere løsninger i eget lokalmiljø (Hagen og Sørensen 2001:21-23; Hovik og Myrvold 2001b:41). Hvilke utfordringer som debatteres og løsninger som defineres vil kunne avhenge av det sosiale engasjementet i befolkningen. Sosialt engasjement i ulike kommuner vil kunne ta mange former og komme til uttrykk på forskjellige måter. Hvert år beskrives nye rekorder for innsamlet beløp til TV-aksjonen og antall bøssebærere. Et høyt innsamlet beløp pr. innbygger til de veldedige formål TV-aksjonen retter seg mot krever mange frivillige og stor givervillige. Innsamlet beløp pr. innbygger til TV-aksjonen tas med i analysen som et mål på sosialt engasjement og ikke minst lokalsamfunnets evne til å samles om et felles sosialt formål eller forekomsten av fellesskapsverdier i lokalsamfunnet (Hansen m.fl. 2002:58). Antakelsen er at et slikt sosialt engasjement fra lokalsamfunnets side representerer et engasjement for de svakeste gruppene i samfunnet. Når det gjelder eldre brukerne av pleie og omsorgstjenester, representerer de som bor i institusjon gruppen med de største behovene for pleie og omsorg (St.meld.nr 25 (2005-2006):83). Antakelsen er at et stort sosialt engasjement i kommunen for svake grupper vil kunne øke kravet om en sterkere prioritering av institusjonsbasert omsorg. Dette gir grunnlag for å utlede følgende hypotese:

H8: Kommuner med et stort sosialt engasjement vil i sterkere grad prioritere institusjonsbasert omsorg

Tabell 5.5: Deskriptiv statistikk for sosialt engasjement

	År	N	Gjennomsnitt	Std. avvik	Min	Max	Skjevhet (SE)	Kurtosis (SE)
LN Sosialt engasjement	2001	398	3.50	.26	2.82	4.70	1.05 (.12)	2.25 (.24)
	2005	399	3.54	.24	3.02	4.63	1.08 (.12)	1.72 (.24)

Denne variabelen operasjonaliseres ved å logtransformere innsamlet beløp til TV-aksjonen pr. innbygger. Etter logtransformeringen oppnår variabelen en rimelig grad av

normalfordelingens egenskaper. En svakhet ved å bruke innsamlet beløp pr. innbygger til TV-aksjonen som mål på sosialt engasjement i befolkningen, er at en liten gruppe kan gi veldig mye sammenlignet med flertallet av innbyggerne i kommunen. I slike tilfeller vil ikke innsamlet beløp pr. innbygger fremstå som et adekvat mål på det sosiale engasjementet i befolkningen som sådan. På tross av slike tilfeller virker det rimelig å hevde at innsamlet beløp pr. innbygger til TV-aksjonen, er et egnet mål på sosialt engasjement. Disse tallene inneholder ikke beløp gitt av ulike organisasjoner, kommuner eller bedrifter.

Valgoppslutning

Synkende valgdeltakelse er et av de mest iøyenfallende utviklingstrekk ved det norske lokaldemokratiet (Saglie 2005:319). Den lave valgdeltakelsen har gitt grobunn for berettiget bekymring på lokaldemokratiets vegne (Skare 2000:81). Valg blir av mange oppfattet som selv hjørnesteinen i demokratiet. En stadig lavere valgdeltakelse bidrar ikke bare til å styrke oppfatningen av at lokalpolitikere styrer på et svekket mandat, men bidrar også til å stille spørsmål ved det lokale selvstyrets legitimitet (Pettersen og Rose 2000:18). Når det gjelder valgdeltakelse, viser forskning at politiske ressurser er den sentrale kilden til å forstå hvorfor stemmeretten benyttes. Innbyggere som har høy sosialstatus og er godt integrert i samfunnet, deltar i valg. Tesen om sammenhengen mellom sosialstatus og valgdeltakelse bygger til dels på forestillingen om at sosialstatus følger livsløpet. Videre innebærer høyere alder en lang politisk læringsprosess. Det politiske engasjementet blir en del av personligheten. Det viser seg at eldre i langt større grad enn yngre oppfatter deltakelse i valg som en borgerplikt. Siden holdninger er noe man tilegner seg over tid, virker det rimelig å anta at borgerpliktfølelsen er utviklet gjennom livsløpet (Aardal 2002:24; Berglund 2003:47-48; Rose 2002:172). I videreførelsen av et slikt resonnement viser det seg at valgdeltakelse blant yngre er vesentlig lavere enn blant eldre, og denne sammenhengen er sterk og økende (NOU 2006:43). Når det gjelder valgkanalen, skulle dette kunne innebære at eldre med sine interesser og behov vil kunne øve større innflytelse på de politiske prosesser. Betydningen av å komme kravene og behovene hos en stor eldre velgermasse i møte, vil kunne være avgjørende for de ulike partienes oppslutning. Imidlertid nyter eldreomsorg stor oppslutning og legitimitet i hele befolkningen. Spesielt gjelder det omsorgen for de mest pleietrengende. Slik sett er det ikke noe som skulle tilsi at alders sammensetningen i velgermassen skulle ha

betydning for hvordan de lokale beslutningstakerne prioriterer mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg (Daatland 2003:20-21).

En mulig forklaring på den lav oppslutning ved lokalvalg er at det kommunale selvstyret har levd opp til sine forventninger. Dermed fremstår lav valgdeltakelse som et signal om en generell tilfredshet (Pettersen og Rose 2000:20). Et fungerende lokaldemokrati skal gi en tjenstesammensetning etter velgernes ønsker. Det bør i hvert fall være i samsvar med velgerflertallets interesser (Rattsø og Sørensen 1997:130). Den motsatte antakelsen må dermed være at høy valgdeltakelse er et uttrykk for en manglende tilfredshet. En slik manglende tilfredshet vil kunne påvirke prioriteringen mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg. De mest pleietrengende eldre brukerne gis i stor grad et institusjonstilbud (St.meld.nr 25 (2005-2006):83). Ses dette i sammenheng med en stor solidaritet i befolkningen for denne gruppen, vil høy valgdeltakelse kunne gjenspeile et krav om en sterkere prioritering av institusjonsbasert omsorg. Dette gir grunnlag for å utlede følgende hypotese:

H9: Kommuner med høy valgdeltakelse vil i sterkere grad prioritere institusjonsbasert omsorg

Tabell 5.6: Deskriptiv statistikk for valgoppslutning

	År	N	Gjennomsnitt	Std. avvik	Min	Max	Skjevhet (SE)	Kurtosis (SE)
Valgoppslutning	1999	398	.62	.05	.48	.82	.54 (.12)	.38 (.24)
	2003	399	.61	.05	.45	.82	.50 (.12)	.93 (.24)

Denne variabelen operasjonaliseres ved å dele antall avgitte stemmer på det totale antall stemmeberettigede i hver enkelt kommune. Variabelen har tilfredsstillende verdier når det gjelder skjevhet og kurtosis.

Andel rettede stemmer

Når de lokale skillelinjene skjærer inn i partiene, fremstår partivalg som et relativt ufullstendig uttrykk for velgernes standpunkt. Valgordningen på lokalt nivå åpner imidlertid opp for det lokale innslaget, nemlig personvalget. Personvalget trer frem som alternativ til partivalget. Dette omtales som det politisk-sosiologiske argumentet (Skare 2000:82,87).

Gjennom å gi personstemmer eller kumuleringer vil velgerne kunne være med på å påvirke de lokale beslutningene. For utenom de kandidatene som er forhåndskumulert, vil sammensetningen av kommunestyret i stor grad kunne påvirkes av de velgerne som retter stemmesedlene. Imidlertid stiller personvalget større krav til velgerne når det kommer til politisk kompetanse. Velgerne må i større grad orientere seg om hvor de ulike lokalpolitikere står i lokale saker, for å kunne stemme ut fra ens preferanser (Skare 2000:82).

Forskning viser at eldre har mer politisk kunnskap enn yngre. En kunnskap som ikke svekkes med alderen. Videre identifiserer eldre borgere seg mer med de politiske partiene, noe som bidrar til å opprettholde det politiske engasjementet i alderdommen (Berglund 2003:49). Eldres trofasthet ved valgurnen går sammen med en tilbakeholdenhet når det gjelder å delta i politiske aksjoner som demonstrasjoner og andre utadrettede aksjonsformer (Daatland 2003:27). Ses dette i sammenheng, vil listeretting kunne være en måte for eldre å øve innflytelse på de politiske beslutningsprosesser, i stede for å delta i mer utadrettede politiske aksjoner. Imidlertid vil også yngre mennesker kunne benytte seg av personstemmer og som tidligere nevnt er det en bred oppslutning i hele befolkningen om pleie og omsorg for de mest hjelpetrengende. I likhet med en høy valgdeltakelse vil en høy andel rettede stemmer kunne være et uttrykk for en manglende tilfredshet med det kommunale tjenestetilbudet. Antakelsen er derfor at politisk engasjement i form av flere rettede stemmer, vil gjenspeile et krav om en sterkere prioritering av institusjonsbasert omsorg. Dette gir grunnlag for å utlede følgende hypotese:

H10: Kommuner med en høy andel rettede stemmer vil i sterkere grad prioritere institusjonsbasert omsorg

Tabell 5.7: Deskriptiv statistikk for andel rettede stemmer

	År	N	Gjennomsnitt	Std. avvik	Min	Max	Skjevhet (SE)	Kurtosis (SE)
Andel rettede stemmer	1999	398	.44	.16	.00	.85	.00 (.12)	-.70 (.24)
	2003	399	.50	.14	.16	.83	.03 (.12)	-.84 (.24)

Denne variabelen operasjonaliseres ved å dele antall rettede stemmer på det totale antall godkjente stemmer i hver enkelt kommune. Begrunnelsen for å benytte godkjente stemmer og ikke totalt antall avgitte stemmer, er at det er først nevnte som kan påvirker kommunestyrets sammensetning. Variabelen har tilfredsstillende verdier når det gjelder skjevhet og kurtosis.

Samspillanalysene – antakelser

Når det gjelder de ulike samspillanalysene, forventes det at et stort sosialt engasjement, høy valgoppslutning og en høy andel rettede stemmer, vil føre til en sterkere prioritering av institusjonsbasert omsorg uavhengig av den partipolitiske sammensetningen i kommunestyret, andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter og den partipolitiske fragmenteringen. Det begrunnes med at valgoppslutningen og spesielt andel rettede stemmer, vil kunne påvirke sammensetningen av kommunestyret. Disse variablene antas derfor å være viktige uavhengig av den politiske tilstanden i kommunestyret.

Ressurser

Den tredje kategorien sosioøkonomiske variabler er ulike ressursvariabler. Variablene i denne kategorien inkluderes i analysen for å undersøke hvordan evne og vilje påvirker prioriteringen mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg. Når det gjelder ressursituasjonen i kommunen vil den i mange henseende være påvirket av kommunestørrelse. I stede for å benytte kommunestørrelse som en egen uavhengig variabel, vil betydningen av antall innbyggere i størst mulig grad fanges opp i de ulike ressursvariablene.

Frie inntekter pr. innbygger

Pleie- og omsorgstjenester er tjenester med høy inntektselastisitet. Høye inntekter vil dermed slå relativt sterkt ut i et større tilbud, mens lave inntekter vil slå tilsvarende sterkt ut i et mindre tilbud (Rattsø og Sørensen 1997:131). Det er derfor ikke spesielt overraskende at både dekningsgrad, i form av tilbud i forhold til antall eldre, og standard, i form av pleiepersonell pr. bruker, varierer systematiske med inntektsnivå. Sammenhengen mellom kommunestørrelse og inntektsnivå gjør at det spesielt er de minste kommunene som har mest ressurser pr. innbygger, og dermed har muligheten til å tilby innbyggerne et godt

utbygd tilbud. Den bivariate korrelasjonen mellom kommunestørrelse (målt som antall innbyggere) og frie inntekter pr. innbygger er i analysen for 2002 på $-.752$ og i analysen for 2006 på $-.793$ (Pearsons r). Det interessante er imidlertid å studere prioriteringsmønsteret når de kommunale inntektene stort sett er gitt, hvordan ulike kommuner fordeler disse inntektene mellom ulike tjenester og brukergrupper (NOU 2005:210; Rattsø og Sørensen 1997:131). Frie inntekter pr. innbygger tas med som et mål på det økonomiske handlingsrommet. Kommuner med et stort økonomisk handlingsrom vil ha større muligheter til å prioritere en mer ressurskrevende utforming av sitt tjenestetilbud innen pleie og omsorg. Dette gir grunnlag for å utlede følgende hypotese:

H11: Kommuner med høye frie inntekter pr. innbygger vil i sterkere grad prioritere institusjonsbasert omsorg

Tabell 5.8: Deskriptiv statistikk for frie inntekter pr. innbygger

	År	N	Gjennomsnitt	Std. avvik	Min	Max	Skjevhet (SE)	Kurtosis (SE)
LN Frie inntekter pr. innbygger	2001	398	10.16	.22	9.59	11.12	.88 (.12)	.59 (.24)
	2005	399	10.31	.21	10.00	11.00	.79 (.12)	.11 (.24)

Denne variabelen operasjonaliseres ved å dele de frie inntektene på det totale antallet innbyggere i hver enkelt kommune. Variabelen avviker i utgangspunktet fra normalfordelingens egenskaper, og det gjennomføres derfor en logtransformeringen.

Bosetningsstruktur

Norske kommuner varierer med hensyn til bosetningsstruktur. Mange kommuner preges av spredt bosetning med store avstander, mens andre preges av en tett bosetning hvor store deler av befolkningen bor i byer eller tettsteder. Tidligere undersøkelser viser at spredt bosetning og lange reiseavstander er en kostnadsulempe innenfor mange kommunale sektorer (NOU 2005:280). Når det gjelder kommunal pleie og omsorg vil en spredt bosetningsstruktur og lange reiseavstander kunne innebære smådriftsulemper innenfor den hjemmebaserte omsorgen (Rattsø og Sørensen 1997:143). Store avstander mellom brukerne av hjemmebaserte omsorg vil medføre en større ressursinnsats enn i tilfellet med en tett bosetningsstruktur og kortere avstander. Bosetningsstrukturen vil dermed kunne

påvirke hvordan kommuner prioriterer mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg. En spredt bosetningsstruktur vil kunne føre til at institusjonsbasert omsorg fremstår som et bedre alternativ med hensyn til ressursutnyttelse. Et slikt resonnement underbygges av ulike undersøkelser som viser at det er en sammenheng mellom andel av befolkningen som bor spredt, og utgiftene til hjemmebasert omsorg (NOU 2005:209). Dette gir grunnlag for å utlede følgende hypotese:

H12: Kommuner med en spredt bosetning vil i sterkere grad prioritere institusjonsbasert omsorg

Tabell 5.9: Deskriptiv statistikk for bosetningsstruktur

	År	N	Gjennomsnitt	Std. avvik	Min	Max	Skjevhet (SE)	Kurtosis (SE)
Bosetningsstruktur	2001	398	.48	.27	.00	1.00	.10 (.12)	-.91 (.24)
	2005	399	.48	.27	.00	1.00	.15 (.12)	-.84 (.24)

Denne variabelen operasjonaliseres ved å summere antallet innbyggere som bor spredt og dele denne summen på det totale antall innbyggere i de enkelte kommuner. Innbyggere som bor spredt innbefatter de som, etter SSBs tettstedsdefinisjon, ikke bor i tettsted. Tettsted defineres som en hussamling hvor det må bo minst 200 personer. Normalt skal avstanden mellom husene ikke overstige 50 meter. Det er imidlertid tillatt med et skjønnsmessig avvik utover 50 meter mellom husene i områder hvor det ikke skal eller kan bebygges. Videre skal husklynger som naturlig hører med til tettstedet tas med inntil en avstand på 400 meter fra tettstedskjernen. Disse husklyngene inngår i tettstedet som satellitter til selve tettstedskjernen. Tettstedets grenser er dynamiske og uavhengig av administrative grenser (Statistisk sentralbyrå 2008). Variabelen har tilfredsstillende verdier når det gjelder skjevhet og kurtosis.

Andel av budsjettet

Når det økonomiske handlingsrommet i form av kommunale inntekter er bestemt av statlige reguleringer, blir hovedoppgaven for de lokale beslutningstakerne å prioritere innenfor disse rammene (Sørensen 1989:278). I videreførelsen av et slikt resonnement vil prioriteringen mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg kunne være påvirket av viljen til å

prioritere kommunal pleie og omsorg i sin helhet. Utgiftene til pleie og omsorg som andel av det totale budsjettet tas med som et mål på hvor høyt pleie og omsorg prioriteres i forhold til andre kommunale sektorer. At pleie- og omsorgssektoren prioriteres i form av større ressursinnsats, muliggjør en mer ressurskrevende utforming av tjenestetilbudet. Dette vil igjen kunne gjøre det mulig å prioritere institusjonsbasert omsorg i sterkere grad. På den annen side vil en prioritering av pleie- og omsorgssektoren i sin helhet kunne reflektere et ønske om å gi flest mulig et tilbud. Sammenlignet med institusjonsbasert omsorg vil den samme ressursmessige innsatsen innen hjemmebasert omsorg kunne gi langt flere gjennomsnittlige brukere et tilbud innen pleie og omsorg. Dette gir grunnlag for å utlede følgende to hypoteser:

H13: Kommuner som prioriterer pleie og omsorg vil i sterkere grad prioritere institusjonsbasert omsorg

H14: Kommuner som prioriterer pleie og omsorg vil i sterkere grad prioritere hjemmebasert omsorg

Tabell 5.10: Deskriptiv statistikk for andel av budsjettet

	År	N	Gjennomsnitt	Std. avvik	Min	Max	Skjevhet (SE)	Kurtosis (SE)
LN Andel av budsjettet	2002	398	-1.09	.14	-1.61	-.63	-.46 (.12)	.60 (.24)
	2006	399	-1.05	.15	-1.54	-.51	-.14 (.12)	.80 (.24)

Denne variabelen operasjonaliseres ved å dele netto driftsutgifter til pleie og omsorg på de totale netto driftsutgiftene i hver enkelt kommune. Den opprinnelige variabelen avviker fra normalfordelingens egenskaper. For at den skal oppnå normalfordelingens egenskaper blir det gjennomført en logtransformeringen.

Institusjonsstruktur

Lokalisering av institusjoner synes å være blant de mest utfordrende beslutningene i lokalpolitikken. Lokalpolitikere representerer ofte uformelt sin del av kommunen, på tvers av partigrensene. Kommunepolitikk er i stor grad lokaliseringspolitikk. Desentralisering og nærhet tillegges ofte avgjørende vekt, men vil høyst sannsynlig være dyrere og vil i tillegg

kunne innebære et dårligere tilbud. Manglende kostnadseffektivitet i institusjonsstrukturen kan skyldes at beslutningssystemet ikke er i stand til å fatte effektive beslutninger. En slik institusjonsstruktur vil kunne være et resultat av en såkalt hestehandel. Representanter fra ulike distrikter stemmer på hverandres prosjekter, selv om det ikke gir en effektiv utnyttelse av ressursene (Rattsø og Sørensen 1997:142).

Store institusjoner vil kunne gi en kostnadseffektiv institusjonsstruktur innen pleie og omsorg. Gjennom å satse på store institusjoner vil kommunene kunne utnytte de fordelene som ligger i å samle mange brukere på et sted. Slik det kom frem i drøftningen av den avhengige variabelen vil imidlertid ikke alltid en lite kostnadseffektiv institusjonsstruktur være et resultat av manglende vilje. Mange små kommuner vil ikke ha et stort nok brukergrunnlag til å utnytte de stordriftsfordeler som følger av store institusjoner. Dermed vil en lite kostnadseffektiv institusjonsstruktur også kunne være et resultat av manglende evne. En slik antakelse kan underbygges ved å se på den bivarierte korrelasjonen mellom kommunestørrelse og institusjonsstørrelse. Den bivarierte korrelasjonen er i analysen for 2002 på .556 og i 2006 på .542 (Pearsons r). I videreførelsen av denne argumentasjonen viser undersøkelser at små kommuner har høyere utgifter pr. bruker i institusjon og at dette i stor grad er et resultat av smådriftsulempen (NOU 2005:209). Stordriftsfordeler er ofte presentert som et viktig argument for å skape større enheter enten gjennom kommunesammenslåinger eller interkommunalt samarbeid (NOU 2000:52,90). Kommuner med store institusjoner vil kunne utnytte stordriftsfordelene og oppnå en ressursbesparelse. Antakelsen er at kommuner med store institusjoner vil kunne frigjøre ressurser som muliggjør en sterkere prioritering av hjemmebasert omsorg. Dette gir grunnlag for å utlede følgende hypotese:

H15: Kommuner med store institusjoner vil i sterkere grad prioritere hjemmebasert omsorg

Tabell 5.11: Deskriptiv statistikk for institusjonsstruktur

	År	N	Gjennomsnitt	Std. avvik	Min	Max	Skjevhet (SE)	Kurtosis (SE)
LN Institusjonsstruktur	2001	398	3.50	.49	2.08	5.34	-.06 (.12)	.30 (.24)
	2005	399	3.50	.47	2.15	5.40	.15 (.12)	.13 (.24)

Denne variabelen operasjonaliseres ved å dele antall heldøgnsbeboere i institusjon på det totale antallet institusjoner. Den opprinnelige variabelen avviker fra normalfordelingens egenskaper. For at den skal oppnå normalfordelingens egenskaper blir det gjennomført en logtransformeringen.

Samspillanalysene – antakelser

Når det gjelder de ulike samspillanalysene, er det for den partipolitiske sammensetningen av kommunestyret og andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter ingen spesielle antakelser som peker seg ut. For partifragmentering er bildet noe annerledes. Dersom det er færre interesser å ta hensyn til i et lite fragmentert kommunestyre, virker det rimelig å anta at det økonomiske handlingsrommet vil være større, og at høye frie inntekter pr. innbygger vil føre til en sterkere prioritering av institusjonsbasert omsorg. I kommuner med et fragmentert kommunestyre antas det at spesielt andel av budsjettet vil være en viktigere forklaringsvariabel enn de frie inntektene. Dette fordi forhandlinger og ikke det økonomiske handlingsrommet som sådan vil være viktig for prioriteringene.

6

Analyse

6.1 Innledning

Innledningsvis vil de bivariate korrelasjonene mellom de ulike variablene som inngår i analysen for 2002 og 2006 presenteres og kommenteres. Deretter gis en kort oppsummering av hypotesene som ble utledet i kapittel 5. For utenom disse hypotesene, vil antakelsene som ble utledet vedrørende samspillanalysene danne utgangspunktet for den påfølgende drøftningen av resultatene. Resultatene fra de ulike samspillanalysene vil presenteres i samme rekkefølge som de politiske variablene ble redegjort for i kapittel 5.

6.2 De bivariate korrelasjonene

De bivariate korrelasjonene mellom de uavhengige variablene kan avdekke hvorvidt det foreligger et multi-/kollinearitetsproblem. Høye korrelasjoner mellom to eller flere forklaringsvariabler vil kunne innebære et identifikasjonsproblem. Når disse forklaringsfaktorene har en tendens til å opptre samtidig, vil det være vanskelig å bestemme den relative betydningen av de ulike forklaringsvariablene. Den ene forklaringsvariabelen vil kunne være viktig for den avhengige variabelen, mens den andre vil kunne være av helt perifer betydning. Har disse en sterk tendens til å opptre samtidig, vil det kunne være vanskelig å identifisere hvilken som er viktigst. Multi-/kollinearitetsproblemet er forholdsvis lite så lenge korrelasjonene er lavere enn 0.50 (Skog 2004:286-287).

Slik det fremkommer i *tabell 6.1* (neste side) ligger alle de bivariate korrelasjonene mellom de uavhengige variablene som inngår i analysen for 2002 og 2006 i hovedsak under 0.50. Når korrelasjonene overstiger 0.6, øker standardfeilen til regresjonskoeffisientene med 25 prosent og man bør være oppmerksom på problemer knyttet til multi-/kollinearitet (Skog 2004:287). Noen av de uavhengige variablene korrelerer over 0.6. Imidlertid er ikke korrelasjonene så høye at multi-/kollinearitet antas å være et problem.

Tabell 6.1: De bivariate korrelasjonene mellom variablene som inngår i analysen for 2002 er presentert til høyre i tabellen. Korrelasjonene mellom variablene som inngår i analysen for 2006 er presentert til venstre i tabellen. De bivariate korrelasjonene mellom avhengig variabel og de uavhengige variablene er understreket. Pearsons r.

	AV	V1	V2	V3	V4	V5	V6	V7	V8	V9	V10	V11	V12	V13
	2002													
Avhengig variabel	--	<u>-.296</u>	<u>-.057</u>	<u>-.258</u>	<u>-.214</u>	<u>-.137</u>	<u>.392</u>	<u>.355</u>	<u>.383</u>	<u>.343</u>	<u>.510</u>	<u>.379</u>	<u>-.083</u>	<u>-.222</u>
V1 Andel borgerlige kommunestyre representanter	<u>-.279</u>	--	.015	.635	.398	.308	-.409	-.174	-.194	-.160	-.469	-.461	-.172	.153
V2 Andel kvinnelige kommunestyre representanter	<u>.007</u>	-.162	--	-.081	.031	-.023	-.104	-.127	-.105	-.276	-.161	-.217	-.035	.100
V3 Antall effektive partier	<u>-.274</u>	.587	-.157	--	.319	.308	-.255	-.099	-.169	-.006	-.347	-.213	-.057	.078
V4 Andel innbyggere 0 – 5 år	<u>-.155</u>	.465	-.017	.253	--	.525	-.609	-.151	-.149	-.031	-.333	-.334	-.442	-.071
V5 Andel innbyggere 6 – 15 år	<u>-.179</u>	.370	-.077	.292	.549	--	-.383	.022	.067	.110	-.154	-.060	-.371	-.168
V6 Andel innbyggere 80 år og eldre	<u>.356</u>	-.341	-.105	-.213	-.561	-.477	--	.485	.424	.451	.549	.601	.454	-.139
V7 LN Sosialt engasjement	<u>.408</u>	-.245	-.058	-.138	-.167	-.110	.457	--	.534	.522	.557	.536	.037	-.375
V8 Valgoppslutning	<u>.277</u>	.006	-.156	-.083	-.032	.074	.295	.445	--	.479	.465	.518	-.039	-.380
V9 Andel rettede stemmer	<u>.332</u>	-.081	-.206	.075	-.035	.066	.351	.498	.373	--	.611	.569	.001	-.506
V10 LN Frie inntekter pr. innbygger	<u>.403</u>	-.464	-.042	-.264	-.432	-.268	.612	.636	.398	.657	--	.582	.018	-.519
V11 Bosetningsstruktur	<u>.346</u>	-.359	-.124	-.129	-.291	-.129	.570	.556	.367	.543	.633	--	.153	-.402
V12 LN Andel av budsjettet	<u>-.098</u>	-.167	-.044	-.082	-.389	-.400	.518	-.041	-.051	.010	.144	.171	--	.170
V13 LN Institusjons struktur	<u>-.179</u>	.104	.074	.041	-.026	-.099	-.105	-.419	-.320	-.516	-.510	-.382	.166	--

Det må imidlertid påpekes at de korrelasjonene som presenteres i *tabell 6.1*, gjelder for samtlige enheter. I de enkelte samspillanalysene vil de ulike enhetene grupperes etter verdier på de politiske variablene. Korrelasjonene mellom de sosioøkonomiske variablene vil i den enkelte samspillanalyse kunne øke eller synke avhengig av sammensetningen i de ulike undergruppene. Det vil derfor ikke medføre riktighet å hevde at multi-/kollineraritet ikke vil være et problem basert på det overordende bildet, slik det er presentert i tabellen over. For hver enkelt samspillanalyse er derfor faren for multi-/kollineraritet blitt undersøkt. Multi-/kollineraritet antas å ikke være et problem i samspillanalysene¹⁷.

6.3 De bivariate korrelasjonene og hypotesene

Før resultatene fra de ulike regresjonsanalysene presenteres fremstår det som hensiktsmessig å gi en kort oppsummering av de ulike hypotesene som ble utledet i kapittel 5. I forbindelse med en slik oppsummering virker det fruktbart å se de ulike hypotesene i lys av de bivariate korrelasjonene mellom den avhengige og de uavhengige variablene.

Tabell 6.2: Oppsummering av hypotesene for de politiske variablene.

Hypotese	Forventninger
H1	<i>Kommuner med en høy andel borgerlige kommunestyrerepresentanter vil i sterkere grad prioritere hjemmebasert omsorg</i>
H2	<i>Kommuner med en høy andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter vil i sterkere grad prioritere institusjonsbasert omsorg</i>
H3	<i>Kommuner med mange effektive partier i kommunestyret vil i sterkere grad prioritere hjemmebasert omsorg</i>

Den bivariate korrelasjonen mellom *avhengig variabel* og *andel borgerlige kommunestyrerepresentanter* er negativ både i 2002 og 2006. Det er i samsvar med hypotesen som ble utledet. Når det gjelder *andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter* er korrelasjonen med *den avhengige variabelen* positiv i 2006. Dette er i tråd med hypotesen som ble utledet. Imidlertid er korrelasjonen særdeles svak og ikke signifikant. I 2002 er korrelasjonen negativ, men som i 2006 er den svært svak og ikke signifikant. *Antall effektive*

¹⁷ Multikolinearitet er, i tillegg til de bivariate korrelasjonen, vurdert på grunnlag av verdier for Toleranse og Variasjonsinflatjon. Begge disse målene viste tilfredsstillende verdier (Tol >.20; VIF < 5) (Christophersen 2006:181).

partier korrelerer negativt med *avhengig variabel* både i 2002 og 2006. Dette er i samsvar med hypotesen om at kommuner med mange effektive partier i kommunestyret i sterkere grad vil prioritere hjemmebasert omsorg.

Tabell 6.3: Oppsummering av hypotesene for de sosioøkonomiske variablene - behovsvariablene.

Hypotese	Forventninger
H4	<i>Kommuner med en høy andel innbyggere i alderen 0-5 år vil i sterkere grad prioritere hjemmebasert omsorg</i>
H5	<i>Kommuner med en høy andel innbyggere i alderen 6-15 år vil i sterkere grad prioritere hjemmebasert omsorg</i>
H6	<i>Kommuner med en høy andel innbyggere i alderen 80 år og eldre vil i sterkere grad prioritere institusjonsbasert omsorg</i>
H7	<i>Kommuner med en høy andel innbyggere i alderen 80 år og eldre vil ikke prioritere institusjonsbasert omsorg i sterkere grad enn hjemmebasert</i>

Andel innbyggere 0-5 år og andel innbyggere 6-15 år korrelerer negativt med *avhengig variabel* i både 2002 og 2006. På tross av at korrelasjonene ikke er spesielt sterke, er dette i tråd med hypotesene som ble utledet. Både i 2002 og 2006 er *andel innbyggere 80 år og eldre* positivt korrelert med *avhengig variabel*. En slik sammenheng samsvarer med hypotesen om at kommuner med en høy *andel innbyggere 80 år og eldre* i sterkere grad vil prioritere institusjonsbasert omsorg. Sett i forhold til korrelasjonene for de øvrige behovsvariablene er korrelasjonen mellom *avhengig variabel* og *andel innbyggere 80 år og eldre*, ikke uventet, relativt sterk.

Tabell 6.4: Oppsummering av hypotesene for de sosioøkonomiske variablene - engasjementsvariablene.

Hypotese	Forventninger
H8	<i>Kommuner med et stort sosialt engasjement vil i sterkere grad prioritere institusjonsbasert omsorg</i>
H9	<i>Kommuner med høy valgdeltakelse vil i sterkere grad prioritere institusjonsbasert omsorg</i>
H10	<i>Kommuner med en høy andel rettede stemmer vil i sterkere grad prioritere institusjonsbasert omsorg</i>

Både *LN sosialt engasjement*, *valgoppslutning* og *andel rettede stemmer* er positivt korrelert med *avhengig variabel*. Dette er i samsvar med de overstående hypotesene. Ser man på størrelsen til de ulike korrelasjonskoeffisientene, er det spesielt interessant å fremheve at i 2006 korrelerer *LN sosialt engasjement* sterkere med *den avhengige variabelen*, enn noen av de andre uavhengige variabelen. I analysen for 2002 er korrelasjonen den nest sterkeste etter *LN frie inntekter pr. innbygger*.

Tabell 6.5: Oppsummering av hypotesene for de sosioøkonomiske variablene - ressursvariablene.

Hypotese	Forventninger
H11	<i>Kommuner med høye frie inntekter pr. innbygger vil i sterkere grad prioritere institusjonsbasert omsorg</i>
H12	<i>Kommuner med en spredt bosetning vil i sterkere grad prioritere institusjonsbasert omsorg</i>
H13	<i>Kommuner som prioriterer pleie og omsorg vil i sterkere grad prioritere institusjonsbasert omsorg</i>
H14	<i>Kommuner som prioriterer pleie og omsorg vil i sterkere grad prioritere hjemmebasert omsorg</i>
H15	<i>Kommuner med store institusjoner vil i sterkere grad prioritere hjemmebasert omsorg</i>

Når det gjelder de ulike ressursvariablene, er både *LN frie inntekter pr. innbygger* og *bosetningsstruktur* positivt korrelert med *avhengig variabel*. Disse korrelasjonene er i samsvar med hypotesene som ble utledet. Korrelasjonen mellom *avhengig variabel* og *LN andel av budsjettet* er negativ. Dette er i tråd med hypotesen om at kommuner som prioriterer pleie og omsorg i sterkere grad vil prioritere hjemmebasert omsorg. Imidlertid er korrelasjonskoeffisienten overraskende svak både i 2002 og 2006. Når det gjelder korrelasjonen mellom *den avhengige variabelen* og *LN institusjonsstruktur*, er korrelasjonskoeffisienten negativ både i 2002 og 2006. Dette er i samsvar med hypotesen som ble utledet.

6.4 Multippel sekvensiell regresjonsanalyse

I det følgende vil resultatene fra de ulike regresjonsanalysene presenteres. I analysene er det benyttet multippel sekvensiell regresjonsanalyse. Ved hjelp av en slik tilnærming er det mulig å studere endringer i de ulike modellene når nye grupper med variabler introduseres. Videre er det mulig å undersøke hvor mye de uavhengige variablene forklarer av variasjonen i kommuners prioriteringer mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg. Både resultatene for 2002 og 2006 vil presenteres. Dette gjør det mulig å studere stabiliteten i resultatene og eventuelle endringer mellom de to tidspunktene.

I første del av analysen vil resultatene fra den tradisjonelle analysemodellen presenteres og kommenteres. Den tradisjonelle analysemodellen vil gi et bilde på hvor mye de politiske og sosioøkonomiske variablene forklarer av variasjonen i avhengig variabel for samtlige enheter i analysen. Videre er det interessant å se resultatene for den tradisjonelle analysemodellen opp mot resultatene for de ulike samspillanalysene. Resultatene fra de ulike samspillanalysene, konstruert på bakgrunn av de politiske variablene, vil bli presentert og kommentert. Dette vil utgjøre hoveddelen av analysekapittelet. De ulike samspillanalysene vil stå sentralt i besvarelsen av problemstillingen, i og med at de vil avdekke betydningene av de politiske variablenes transformerende eller omformende rolle for prioriteringen mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg. Avslutningsvis vil resultatene for de ulike hypotesene kort oppsummeres og kommenteres.

6.5 Tradisjonell analysemodell

Tabell 6.6: Sekvensiell regresjonsanalyse, tradisjonell analysemodell. Ulike forklaringsvariablers effekt på prioriteringen mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg i 2002. Ustandardiserte regresjonskoeffisienter, B, og standardiserte regresjonskoeffisienter, Beta.

2002				
	Modell 1 B (BETA)	Modell 2 B (BETA)	Modell 3 B (BETA)	Modell 4 B (BETA)
Konstant	-.097**	-.216***	-1.400***	-1.304***
Andel innbyggere 0 – 5 år	.267 (.038)	-.196 (-.028)	.096 (.014)	.129 (.018)
Andel innbyggere 6 – 15 år	.014 (.003)	-.489* (-.102)	-.444* (-.092)	-.382 (-.079)
Andel innbyggere 80 år og eldre	1.924*** (.416)	.625* (.135)	.910** (.197)	.891** (.193)
LN Sosialt engasjement		.029* (.105)	.004 (.014)	.006 (.022)
Valgoppslutning		.256*** (.205)	.175** (.140)	.167** (.134)
Andel rettede stemmer		.064** (.139)	-.002 (-.005)	.010 (.022)
LN Frie inntekter pr. innbygger			.112*** (.338)	.102*** (.308)
Bosetningsstruktur			.014 (.052)	.012 (.043)
LN Andel av budsjettet			-.113*** (-.224)	-.111*** (-.219)
LN Institusjonsstruktur			.012 (.081)	.012 (.081)
Andelen borgerlige kommunestyrerepresentanter				-.007 (-.018)
Andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter				.019 (.022)
Antall effektive partier				-.003 (-.052)
N	398	398	398	398
Justert R ²	.148	.225	.319	.318

*: p < 0.10, **: p < 0.05, ***: p < 0.01

Tabell 6.7: Sekvensiell regresjonsanalyse, tradisjonell analysemodell. Ulike forklaringsvariablers effekt på prioriteringen mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg i 2006. Ustandardiserte regresjonskoeffisienter, B, og standardiserte regresjonskoeffisienter, Beta.

2006				
	Modell 1 B (BETA)	Modell 2 B (BETA)	Modell 3 B (BETA)	Modell 4 B (BETA)
Konstant	-.108**	-.320***	-.684**	-.196
Andel innbyggere 0 – 5 år	.597 (.082)	.246 (.034)	.315 (.043)	.392 (.054)
Andel innbyggere 6 – 15 år	-.214 (-.041)	-.657** (-.126)	-.844*** (-.161)	-.617** (-.118)
Andel innbyggere 80 år og eldre	1.799*** (.382)	.628** (.133)	1.320*** (.281)	1.421*** (.302)
LN Sosialt engasjement		.070*** (.222)	.037* (.119)	.037** (.119)
Valgoppslutning		.128* (.093)	.093 (.067)	.101 (.074)
Andel rettede stemmer		.079*** (.150)	.069** (.131)	.123*** (.232)
LN Frie inntekter pr. innbygger			.026 (.071)	-.024 (-.065)
Bosetningsstruktur			.016 (.059)	.009 (.034)
LN Andel av budsjettet			-.159*** (-.319)	-.154*** (-.310)
LN Institusjonsstruktur			.014 (.086)	.013 (.079)
Andelen borgerlige kommunestyrerepresentanter				-.033 (-.079)
Andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter				.038 (.039)
Antall effektive partier				-.008*** (-.173)
N	399	399	399	399
Justert R ²	.124	.219	.279	.316

*: p < 0.10, **: p < 0.05, ***: p < 0.01

6.5.1 Drøfting av resultatene - den tradisjonelle analysemodellen

Variasjoner i befolkningens alderssammensetning gir variasjoner i hvilke *behov*, men trolig også hvilke krav ulike kommuner står overfor. De sekvensielle analysene i *tabell 6.6* og *6.7* tegner et interessant bilde når man ser på resultatene for behovsvariablene. Ser man på de standardiserte regresjonskoeffisientene, avtar betydningen av *andel innbyggere 80 år og eldre* når det kontrolleres for *LN sosialt engasjement*, *valgoppslutning* og *andel rettede stemmer* i modell to. Samtidig får *andel innbyggere 6-15 år* økt betydning som forklaringsvariabel. Dette gjelder både analysen for 2002 og 2006. Dette mønsteret underbygger antakelsen om at behovsvariablene har en interessedimensjon. Analyseresultatene for både 2002 og 2006 viser at en høy *andel innbyggere 80 år og eldre* innebærer en sterkere prioritering av institusjonsbasert omsorg. Videre viser regresjonsresultatene for 2006 at kommuner med en høy *andel innbyggere 6-15 år*, prioriterer hjemmebasert omsorg i sterkere grad.

Det er tidligere blitt argumentert for at motstridende krav fra yngre og eldre i stor grad dominerer beslutningsprosessene i norske kommuner. I forlengelsen av en slik argumentasjon ble det antatt at de lokale beslutningstakerne vil søke å finne en balanse mellom de ulike behov og krav. Videre ble det argumentert for at dersom målet er å tilby flest mulig gjennomsnittlige brukere et tilbud innen kommunal pleie og omsorg, samtidig som de yngste får sine behov i møte gått, vil dette kunne gjøres gjennom en økt satsning på hjemmebasert omsorg. På bakgrunn av denne argumentasjonen var det ikke forventet at både *andel innbyggere 6-15 år* og *andel innbyggere 80 år og eldre* ville ha et signifikant resultat i samme modell. En mulig forklaring på at begge variabler har et signifikant resultat i analysen for 2006, er at en høy *andel innbyggere 6-15 år* vil kunne innebære en tilsvarende stor yngre brukergruppe av hjemmebasert omsorg. Slik det fremkom i innledningskapittelet har det innen den hjemmebasert omsorg vært en relativt sterk økning i antall brukere under 67 år. Videre vil en høy *andel innbyggere 6-15 år* trolig innbære en høy andel middelaldrende innbyggere med mindre omsorgsbehov. Det vil igjen kunne føre til et større behov for hjemmebasert omsorg.

- *H5 støttes delvis og H6 støttes.*

Betydningen av valgkanalen som en påvirkningskanal ovenfor de politiske beslutningstakerne vil kunne variere fra kommune til kommune. Regresjonsresultatene for 2002 viser at kommuner med en høy *valgoppslutning* i sterkere grad prioriterer institusjonsbasert omsorg. I analysen for 2006 gjelder det samme for kommuner med en høy *andel rettede stemmer*. Videre viser resultatene for 2006 at det ikke bare er engasjement via valgkanalen som har betydning for hvordan de lokale beslutningstakerne prioriterer mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg. I samsvar med hypotesen som ble utledet, prioriterer kommuner med et stort *sosialt engasjement* i sterkere grad institusjonsbasert omsorg.

- *H8, H9 og H10 støttes delvis.*

Ressurssituasjonen legger viktige rammer for mulighetene til å prioritere mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg. Resultatene for 2002 viser at både det økonomiske handlingsrommet, men også forhandlinger innad i kommunestyret, er viktig for hvordan det prioriteres. Kommuner med høye *frie inntekter pr. innbygger* prioriterer i sterkere grad institusjonsbasert omsorg. Videre innebærer en sterkere prioritering av pleie- og omsorgssektoren en sterkere prioritering av hjemmebasert omsorg. Regresjonsresultatene for 2006 tegner et noe annet bilde. Det er til dels overraskende å se at nivået på de frie inntektene er uten betydning for prioriteringen mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg. Kun resultatet for *LN andel av budsjettet* er signifikant. Ser man på de standardiserte regresjonskoeffisientene, er det interessant å se at *LN frie inntekter pr. innbygger* er den viktigste forklaringsvariabelen i analysen for 2002, mens *LN andel av budsjettet* er den viktigste forklaringsvariabelen i analysen for 2006.

- *H11 støttes delvis og H14 støttes.*

De politiske variablene blir introdusert i den siste modellen av den sekvensielle regresjonsanalysen. I både analysen for 2002 og 2006 har *andel borgerlige kommunestyrerepresentanter* en negativ regresjonskoeffisient. Det er i samsvar med hypotesen om at kommuner med en høy *andel borgerlige kommunestyrerepresentanter* i

sterkere grad vil prioritere hjemmebasert omsorg. Imidlertid er ikke resultatet signifikant, verken i analysen for 2002 eller 2006. Hypotesen får således ikke støtte. Fortegnet til *andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter* er også i tråd med den utledede hypotesen om at kommuner med en høy *andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter* i sterkere grad vil prioritere institusjonsbasert omsorg, men verken resultatet i 2002 eller 2006 er signifikant. For *antall effektive partier* er bildet noe annerledes. I både analysen for 2002 og 2006 har regresjonskoeffisientene, i samsvar med hypotesen som ble utledet, negativt fortegn. Videre er resultatet signifikant i analysen for 2006. Kommuner med et høyt *antall effektive partier* prioriterer i sterkere grad hjemmebasert omsorg. Ser man på de standardiserte regresjonskoeffisientene, er imidlertid ikke *antall effektive partier* en spesielt viktig forklaringsvariabel i analysen.

- *H3 støttes delvis.*

6.5.2 Oppsummering - den tradisjonelle analysemodellen

Ser man på de standardiserte regresjonskoeffisientene viser resultatene for både 2002 og 2006, at *behov* og *ressurser* er de viktigste forklaringsvariablene. Slik det fremkom i teorikapittelet er dette i stor grad sammenfallende med tidligere analyser som har benyttet den tradisjonelle analysemodellen. Når det gjelder forskjeller mellom de to tidspunktene, er det spesielt *antall effektive partier* som skiller seg ut med et signifikant resultat i analysen for 2006. Videre forklarer de uavhengige variablene litt under en tredjedel av variasjonen i den avhengige variabelen. Modellene gir dermed et relativt godt bilde på hvilke faktorer som forklarer variasjonen i kommuners prioriteringer mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg.

6.6 Den partipolitiske sammensetningen - samspillanalyse

Tabell 6.8: Sekvensiell regresjonsanalyse, samspillmodell. Ulike forklaringsvariablers effekt på prioriteringen mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg i kommuner med venstrepolitisk flertall og kommuner med høyrepolitisk flertall i 2002. Ustandardiserte regresjonskoeffisienter, B, og standardiserte regresjonskoeffisienter, Beta.

2002							
	Venstrepolitisk flertall			Høyrepolitisk flertall			Differanse ¹⁸ B – B mod. 3
	Modell 1 B (BETA)	Modell 2 B (BETA)	Modell 3 B (BETA)	Modell 1 B (BETA)	Modell 2 B (BETA)	Modell 3 B (BETA)	
Konstant	-.075	-.156*	-.578*	-.129	-.183	-1.190**	
Andel innbyggere 0 – 5 år	.499 (.067)	.188 (.025)	.029 (.004)	.527 (.078)	-.108 (-.016)	-.204 (-.030)	.233
Andel innbyggere 6 – 15 år	-.149 (-.028)	-.550 (-.103)	-.543 (-.102)	.052 (.012)	-.991* (-.232)	-.855 (-.200)	.312
Andel innbyggere 80 år og eldre	1.685*** (.355)	.271 (.057)	.961** (.202)	1.825*** (.403)	-.143 (-.032)	.271 (.060)	.690
LN Sosialt engasjement		.000 (.000)	-.021 (-.076)		.040 (.167)	.023 (.099)	-.044
Valg oppslutning		.288*** (.248)	.251*** (.216)		.265** (.203)	.029 (.022)	.222
Andel rettede stemmer		.124*** (.256)	.049 (.101)		.096 (.237)	.123* (.304)	-.074
LN Frie inntekter pr. innbygger			.040 (.120)			.093 (.060)	-.053
Bosetnings struktur			.001 (.003)			.003 (.010)	-.000
LN Andel av budsjettet			-.141*** (-.266)			-.136*** (-.327)	-.005
LN Institusjons struktur			-.010 (-.065)			.023 (.161)	-.033
N ¹⁹	226	226	226	114	114	114	
Justert R ²	.097	.203	.268	.102	.178	.266	

*: p < 0.10, **: p < 0.05, ***: p < 0.01

¹⁸ Signifikanstesting av differansen mellom regresjonskoeffisientene er nærmere redegjort for i appendiks:125.

¹⁹ I analysen inngår til sammen 340 kommuner. Dette fordi partiene som inngår i operasjonaliseringen av venstrepolitisk og høyrepolitisk flertall i de øvrige 58 kommuner ikke danner et flertall.

Tabell 6.9: Sekvensiell regresjonsanalyse, samspillmodell. Ulike forklaringsvariablers effekt på prioriteringen mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg i kommuner med venstrepolitisk flertall og kommuner med høyrepolitisk flertall i 2006. Ustandardiserte regresjonskoeffisienter, B, og standardiserte regresjonskoeffisienter, Beta.

2006							
	Venstrepolitisk flertall			Høyrepolitisk flertall			Differanse B – B mod. 3
	Modell 1 B (BETA)	Modell 2 B (BETA)	Modell 3 B (BETA)	Modell 1 B (BETA)	Modell 2 B (BETA)	Modell 3 B (BETA)	
Konstant	-.116	-.330***	-.410	-.126	-.395**	-.514	
Andel innbyggere 0 – 5 år	.286 (.034)	.135 (.016)	-.029 (-.003)	1.378 (.176)	.879 (.112)	.162 (.021)	-.191
Andel innbyggere 6 – 15 år	.054 (.009)	-.268 (-.046)	-.423 (-.073)	-.518 (-.104)	-1.588** (-.319)	-1.889*** (-.380)	1.466**
Andel innbyggere 80 år og eldre	1.695*** (.343)	.633 (.128)	.970** (.196)	1.727*** (.333)	-.503 (-.097)	1.309 (.252)	-.339
LN Sosialt engasjement		.057*** (.186)	.041* (.134)		.100** (.296)	.043 (.126)	-.002
Valg oppslutning		.103 (.073)	.083 (.059)		.301* (.189)	.220 (.138)	-.137
Andel rettede stemmer		.136*** (.237)	.134*** (.235)		.072 (.142)	.132* (.259)	.002
LN Frie inntekter pr. innbygger			-.003 (-.009)			.006 (.015)	-.009
Bosetnings struktur			.031 (.104)			-.017 (-.061)	.048
LN Andel av budsjettet			-.124*** (-.239)			-.268*** (-.602)	.144**
LN Institusjons struktur			.015 (.096)			.001 (.006)	.014
N ²⁰	249	249	249	103	103	103	
Justert R ²	.092	.208	.236	.094	.199	.361	

*: p < 0.10, **: p < 0.05, ***: p < 0.01

²⁰ I analysen inngår til sammen 352 kommuner. Dette fordi partiene som inngår i operasjonaliseringen av venstrepolitisk og høyrepolitisk flertall i de øvrige 47 kommuner ikke danner et flertall.

6.6.1 Drøfting av resultatene fra samspillanalysen - den partipolitiske sammensetningen

Behov vil variere med befolkningens alderssammensetning, og når det gjelder prioriteringen mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg er det opp til de lokale beslutningstakerne å avgjøre hvilke tjenester som skal ytes for at disse behovene skal dekkes. Når det gjaldt samspillanalysen for *partipolitisk sammensetning* og vektleggingen av behovsvariablene, ble det argumentert for at politiske motsetninger i Norge ofte ikke er et spørsmål om mål, men om midler. Det ble argumentert for at ideologiske forskjeller når det gjelder utgiftsnivået, ville kunne påvirke prioriteringen mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg. På bakgrunn av denne argumentasjonen ble det antatt at kommuner med *høyrepolitisk flertall* og en *høy andel innbyggere 0-5 år* eller en *høy andel innbyggere 6-15 år* i sterkere grad ville prioritere hjemmebasert omsorg. Videre ble det antatt at en *høy andel innbyggere 80 år og eldre* ikke ville føre til at institusjonsbasert omsorg blir prioritert i sterkere grad enn hjemmebasert. Det ble videre antatt at kommuner med *venstrepolitisk flertall* og en *høy andel innbyggere 80 år og eldre*, i sterkere grad ville prioritere institusjonsbasert omsorg. Analyseresultatene gir i stor grad støtte til disse antakelsene.

Sees regresjonsresultatene for 2002 og 2006 i sammenheng, kan det virke rimelig å hevde at forskjellene mellom kommuner med *venstrepolitisk* og *høyrepolitisk flertall* er relativt stabile, når det gjelder ulik vektlegging av *behov*. Imidlertid viser differansene mellom regresjonskoeffisientene at det kun er vektleggingen av *andel innbyggere 6-15 år* i analysen for 2006 som er signifikant forskjellig mellom kommuner med *venstrepolitisk* og *høyrepolitisk flertall*. For de øvrige behovsvariablene er ikke differansene signifikant forskjellige. Analysen gir dermed ikke grunnlag for å hevde at prioriteringen mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg fremstår som et politisert spørsmål. Resultatene indikerer kun at ulik *partipolitisk sammensetning i kommunestyret* vil kunne medføre ulik vektlegging av *behov* når det gjelder prioriteringen mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg. En mulig forklaring på dette resultatet er at denne analysen ved å rette fokus mot dimensjonen *råderett over virkemidler*, får frem nyansene mellom kommuner med *venstrepolitisk* og *høyrepolitisk flertall* når det gjelder prioriteringen mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg.

- *H5, H6 og H7 støttes delvis.*

Beslutningstakere i ulike kommuner vil måtte forholde seg til ulike påvirkningskanaler. Det gjelder spesielt valgkanalen, men også andre former for *engasjement* vil kunne innebære en mer aktiv påvirkning fra befolkningens side. Det ble antatt at de ulike variablene for *engasjement* som ble introdusert i modell to, ville være av lik betydning uavhengig av *den partipolitiske sammensetningen i kommunestyret*. Når det gjelder betydningen av valgkanalen, får denne antakelsen i stor grad støtte. Det er ingen klare forskjeller mellom kommuner med *venstrepolitisk* eller *høyrepolitisk flertall*. Regresjonsresultatene for 2002 viser at kommuner med *venstrepolitisk flertall* og en høy *valgoppslutning* i sterkere grad prioriterer institusjonsbasert omsorg. Det samme gjelder for kommuner med *høyrepolitisk flertall* og en høy *andel rettede stemmer*. Regresjonsresultatet for 2006 viser at en høy *andel rettede stemmer* innebærer en sterkere prioritering av institusjonsbasert omsorg uavhengig av *den partipolitiske sammensetningen i kommunestyret*. Resultatene viser også at *engasjement* utenfor valgkanalen vil kunne ha betydning for hvordan de lokale beslutningstakerne prioriterer. Kommuner med *venstrepolitisk flertall* og et høyt *sosialt engasjement* prioriterer i sterkere grad institusjonsbasert omsorg. Ser man på de standardiserte regresjonskoeffisientene i analysen for 2002, er det interessant å fastslå at *valgoppslutning* er den nest viktigste forklaringsvariabelen i analysen for kommuner med *venstrepolitisk flertall*, mens *andel rettede stemmer* er den nest viktigste forklaringsvariabelen i analysen for kommuner med *høyrepolitisk flertall*. Ser man på resultatet for 2006, er *andel rettede stemmer* den nest viktigste forklaringsvariabelen uavhengig av *partipolitisk sammensetning*. Samlet sett viser disse resultatene at valgkanalen er en viktig og ikke minst en reell påvirkningskanal overfor de politiske beslutningstakerne når det gjelder prioriteringen mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg.

- *H8, H9 og H10 støttes delvis.*

Ressurssituasjonen i kommunen legger rammene for det økonomiske handlingsrommet og dermed mulighetene til å prioritere. Når det gjaldt samspillanalysen ble det antatt at ressursvariablene ville vektlegges likt uavhengig av *den partipolitiske sammensetningen i*

kommunestyret. Både for kommuner med *venstrepolitisk flertall* og kommuner med *høyrepolitisk flertall* er det bare *LN andel av budsjettet* som har en signifikant effekt. Jo sterkere pleie og omsorg prioriteres i forhold til andre kommunale sektorer, desto sterkere prioriteres hjemmebasert omsorg. Imidlertid er differansen mellom regresjonskoeffisientene i analysen for 2006 signifikant forskjellig. Kommuner med *høyrepolitisk flertall* prioriterer i noe sterkere grad hjemmebasert omsorg.

Ser man på de standardiserte regresjonskoeffisientene, er *LN andel av budsjettet* den viktigste forklaringsvariabelen i både analysen for kommuner med *venstrepolitisk* og *høyrepolitisk flertall*. At nivået på de frie inntektene er uten betydning for prioriteringen mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg, uavhengig av *den partipolitiske sammensetningen*, er til dels overraskende. Spesielt sett i lys av at dette er tjenester med høy inntektselastisitet. Imidlertid ser ikke denne analysen på det totale utgiftsnivået innen institusjonsbasert eller hjemmebasert omsorg, men den relative prioriteringen mellom dem. Hadde fokuset vært på det totale utgiftsnivået, ville trolig de frie inntekter vært av langt større betydning. Imidlertid ville ikke et slikt skifte i fokus, som tidligere argumenter, skilt klart mellom dimensjonene *råderett over målfastsettelse* og *råderett over virkemidler*. Prioriteringen mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg fremstår ut fra disse resultatene i stor grad som et forhandlingsspørsmål om prioriteringer mellom kommunale sektorer, uavhengig av *den partipolitiske sammensetningen i kommunestyret*. Et lignende bilde avtegner seg i samspillanalysen for kommuner hvor *partiet/partiene bak ordfører/varaordfører er i mindretall* i 2002, og i samspillanalysen for kommuner hvor *ordfører/varaordfører er fra ulike parti* i 2002 og 2006 (appendiks:120-123). Ressursmessig er det dermed prioriteringene innen rammene gitt av staten, og ikke rammen i seg selv, som legger de viktigste føringene for hvordan de politiske beslutningstakerne prioriterer mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg.

- *H14 støttes.*

6.6.2 Oppsummering - den partipolitiske sammensetningen

Samlet sett forklarer de uavhengige variablene i de ulike analysene om lag en tredjedel av variasjonen i den avhengige variabelen. Det gjelder både kommuner med *venstrepolitisk flertall* og kommuner med *høyrepolitisk flertall*. Modellene gir dermed et relativt godt bilde på hvilke faktorer som forklarer variasjonen i kommuners prioriteringer mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg. Når det gjelder analyseresultatene sett under ett, er ikke forskjellene mellom kommuner med *venstrepolitisk* og *høyrepolitisk flertall* spesielt store. Imidlertid viser resultatene for *andel innbyggere 6-15 år* og *LN andel av budsjettet* i analysen for 2006 at det er forskjeller mellom kommuner med ulik *partipolitisk sammensetning i kommunestyret*. Kommuner med *høyrepolitisk flertall* ser ut til å være noe mer hjemmetjenesteorienterte enn kommuner med *venstrepolitisk flertall*. Denne fortolkningen svekkes noe av at forskjellene bare er signifikante i 2006.

6.7 Andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter - samspillanalyse

Tabell 6.10: Sekvensiell regresjonsanalyse, samspillmodell. Ulike forklaringsvariablers effekt på prioriteringen mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg i kommuner med høy andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter (>35 prosent) og i kommuner med lav andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter (<35 prosent) i 2002. Ustandardiserte regresjonskoeffisienter, B, og standardiserte regresjonskoeffisienter, Beta.

2002							
	Høy andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter			Lav andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter			Differanse B – B mod. 3
	Modell 1 B (BETA)	Modell 2 B (BETA)	Modell 3 B (BETA)	Modell 1 B (BETA)	Modell 2 B (BETA)	Modell 3 B (BETA)	
Konstant	-.111	-.220**	-1.219***	-.078	-.206**	-1.645***	
Andel innbyggere 0 – 5 år	.640 (.098)	.274 (.042)	.381 (.058)	.101 (.013)	-.409 (-.054)	.178 (.023)	.203
Andel innbyggere 6 – 15 år	-.234 (-.047)	-.871** (-.174)	-.762* (-.153)	.125 (.027)	-.295 (-.063)	-.300 (-.064)	-.462
Andel innbyggere 80 år og eldre	2.262*** (.539)	.754 (.180)	1.176** (.280)	1.557*** (.301)	.458 (.089)	.650 (.126)	.526
LN Sosialt engasjement		.025 (.093)	.017 (.063)		.031 (.109)	-.009 (-.031)	.026
Valg oppslutning		.278*** (.227)	.194 (.157)		.244** (.193)	.155 (.123)	.039
Andel rettede stemmer		.092** (.206)	-.009 (-.021)		.042 (.085)	-.005 (-.009)	-.004
LN Frie inntekter pr. innbygger			.099*** (.306)			.132*** (.386)	-.033
Bosetnings struktur			-.003 (-.020)			.024 (.086)	-.027
LN Andel av budsjettet			-.080** (-.168)			-.146*** (-.272)	.066
LN Institusjons struktur			-.003 (-.011)			.026** (.164)	-.029
N	176	176	176	222	222	222	
Justert R ²	.233	.327	.375	.069	.124	.266	

*: p < 0.10, **: p < 0.05, ***: p < 0.01

Tabell 6.11: Sekvensiell regresjonsanalyse, samspillmodell. Ulike forklaringsvariablers effekt på prioriteringen mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg i kommuner med høy andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter (>35 prosent) og i kommuner med lav andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter (<35 prosent) i 2006. Ustandardiserte regresjonskoeffisienter, B, og standardiserte regresjonskoeffisienter, Beta.

2006							
	Høy andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter			Lav andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter			Differanse B – B mod. 3
	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 1	Modell 2	Modell 3	
	B (BETA)	B (BETA)	B (BETA)	B (BETA)	B (BETA)	B (BETA)	
Konstant	-.007	-.199**	-.416	-.251***	-.492***	-.896	
Andel innbyggere 0 – 5 år	.228 (.031)	.171 (.024)	.159 (.022)	1.044 (.141)	.436 (.059)	.439 (.059)	-.280
Andel innbyggere 6 – 15 år	-.592 (-.116)	-.999** (-.196)	-1.081*** (-.212)	.349 (.064)	-.162 (-.030)	-.518 (-.095)	-.563
Andel innbyggere 80 år og eldre	1.455*** (.318)	.360 (.079)	.989** (.216)	2.264*** (.466)	.997** (.205)	1.773*** (.364)	-.784
LN Sosialt engasjement		.052** (.178)	.034 (.117)		.089*** (.258)	.031 (.092)	.003
Valg oppslutning		.131 (.101)	.117 (.090)		.147 (.099)	.084 (.056)	.033
Andel rettede stemmer		.102*** (.205)	.103** (.207)		.048 (.083)	.056 (.096)	.047
LN Frie inntekter pr. innbygger			.005 (.015)			.041 (.097)	-.036
Bosetnings struktur			.017 (.066)			.013 (.043)	.004
LN Andel av budsjettet			-.136*** (-.293)			-.186*** (-.346)	.050
LN Institusjons struktur			.018 (.127)			.007 (.042)	.011
N	215	215	215	184	184	184	
Justert R ²	.123	.218	.269	.140	.221	.277	

*: p < 0.10, **: p < 0.05, ***: p < 0.01

6.7.1 Drøfting av resultatene fra samspillanalysen - andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter

Variasjoner i befolkningens alderssammensetning gir variasjoner i hvilke *behov* ulike kommuner står overfor. Når det gjelder samspillanalysen for *andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter* og vektleggingen av behovsvariablene, ble det argumentert for at skillelinjene i lokalpolitikken i mange lokale saker ikke vil følge partigrensene, men skjære inn i partiene. Det ble argumentert for at kvinnelige kommunestyrerepresentanter vil kunne stå for andre verdier og jobbe for andre interesser enn mannlige i kommunestyret. I forlengelsen av denne argumentasjonen ble det antatt at kommuner med en høy *andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter* og en høy *andel innbyggere 80 år og eldre* vil prioritere institusjonsbasert omsorg i sterkere grad. For kommuner med en lav *andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter* og de øvrige behovsvariablene var det ingen klare antakelser som pekte seg ut. Regresjonsresultatene for 2002 og 2006 viser at kommuner med en høy *andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter* og en høy *andel innbyggere 80 år og eldre* i sterkere grad prioriterer institusjonsbasert omsorg. Videre innebærer en høy *andel innbyggere 6-15 år* en sterkere prioritering av hjemmebasert omsorg.

Når det gjelder vektleggingen av behovsvariablene, kan det ut fra resultatene for 2002 og 2006 synes som om forskjellene mellom kommuner med en høy *andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter* på den ene siden og kommune med en lav *andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter* på den andre, er relativt stabile. Ser man imidlertid på differansene mellom de ulike regresjonskoeffisientene for *behov*, gir ikke disse grunnlag for en slik fortolkning. Ingen av differansene mellom de ulike regresjonskoeffisientene er signifikant forskjellige. Det er derfor ikke mulig å hevde, med en gitt sannsynlighet, at en høy *andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter* fører til en ulik vektlegging av *behov*.

- H5, H6 og H7 støttes delvis.

Gjennom valgkanalen vil befolkningen kunne påvirke sammensetning av kommunestyret og dermed de politiske beslutningene. I forbindelse med samspillanalysen ble det forventet at et stort *sosialt engasjement*, høy *valgoppslutning* og en høy *andel rettede stemmer* vil føre til

en sterkere prioritering av institusjonsbasert omsorg uavhengig av *andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter*. Analyseresultatene gir ikke støtte til disse antakelsene. Resultatene for 2006 viser at kommuner med en høy *andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter* og en høy *andel rettede stemmer*, i sterkere grad prioriterer institusjonsbasert omsorg, men ser man på de standardiserte regresjonskoeffisientene, er dette en mindre viktig forklaringsvariabel. I den foregående samspillanalysen for *partipolitisk sammensetning*, og i samspillanalysen for *flertall/mindretall ordfører/varaordfører* (appendiks:120-121) viser de standardiserte regresjonskoeffisientene at valgkanalen er en viktig og ikke minst reell påvirkningskanal ovenfor de lokale beslutningstakerne. Sett opp mot disse resultatene er det interessant å se at valgkanalen er av liten til ingen betydning for prioriteringen mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg i denne samspillanalysen. Det er imidlertid ut fra den foreliggende analysen vanskelig å gi noe plausibel forklaring på disse resultatene. At resultatene er relativt like i analysen for 2002 og 2006 indikerer at bildet er relativt stabilt.

- *H10 støttes delvis.*

Mulighetene til å prioritere vil i stor grad være bestemt av evnen det økonomiske handlingsrommet gir, men også viljen til å prioritere. Regresjonsresultatene for 2002 viser at både for kommuner med en høy *andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter* i kommunestyret og kommuner med en lav *andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter*, er nivået på de frie inntektene viktig for hvordan det prioriteres. Ser man på de standardiserte regresjonskoeffisientene er, *LN frie inntekter pr. innbygger* den viktigste forklaringsvariabelen i analysen for 2002. Høye frie inntekter gir rom for en sterkere prioritering av institusjonsbasert omsorg. Videre er forhandlinger innad i kommunestyret når det gjelder prioriteringer mellom kommunale sektorer, av betydning. En sterkere prioritering av pleie og omsorgssektoren innebærer en sterkere prioritering av hjemmebasert omsorg. Av de ulike ressursvariablene er det kun *LN andel av budsjettet* som har et signifikant resultat i analysen for 2006. Det gjelder både analysen for kommuner med en høy *andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter* og kommuner med en lav *andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter*. Sees resultatene i sammenheng, tyder disse på at det

økonomiske handlingsrommet var viktigst for prioriteringen mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg i 2002, mens forhandlinger var viktigst i 2006. Et lignende bilde avtegner seg i samspillanalysen for kommuner hvor *partiet/partiene til ordfører/varaordfører er i flertall* (appendiks:120-121).

- *H11 og H14 støttes delvis.*

6.7.2 Oppsummering - andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter

De uavhengige variablene i de ulike analysene forklarer om lag en tredjedel av variasjonen i den avhengige variabelen. Samlet sett virker det rimelig å hevde at modellene gir et relativt godt bilde på hvilke faktorer som forklarer variasjonen i kommuners prioriteringer mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg. Når det gjelder analyseresultatene sett under ett, gir ikke analysen grunnlag for å hevde at *andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter* har betydning for hvordan de sosioøkonomiske variablene vektlegges. Ingen av differansene mellom regresjonskoeffisientene for kommuner med en høy *andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter* og kommuner med en lav *andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter* er signifikante.

6.8 Partifragmentering - samspillanalyse

Tabell 6.12: Sekvensiell regresjonsanalyse, samspillmodell. Ulike forklaringsvariablers effekt på prioriteringen mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg i kommuner med færre enn fem effektive partier i kommunestyret og i kommuner med flere enn fem effektive partier i kommunestyret i 2002. Ustandardiserte regresjonskoeffisienter, B, og standardiserte regresjonskoeffisienter, Beta.

2002							
	5 < effektive partier			5 > effektive partier			Differanse B – B mod. 3
	Modell 1 B (BETA)	Modell 2 B (BETA)	Modell 3 B (BETA)	Modell 1 B (BETA)	Modell 2 B (BETA)	Modell 3 B (BETA)	
Konstant	-.104	-.292***	-1.316***	-.147*	-.118	-.533	
Andel innbyggere 0 – 5 år	.063 (.008)	-.370 (-.047)	-.043 (-.005)	1.324* (.204)	.716 (.110)	.986 (.152)	-1.029**
Andel innbyggere 6 – 15 år	.277 (.053)	-.189 (-.036)	-.216 (-.041)	-.379 (-.084)	-.878* (-.159)	-1.315*** (-.292)	1.099**
Andel innbyggere 80 år og eldre	1.797*** (.391)	.444 (.097)	.748* (.163)	2.159*** (.449)	.982 (.204)	1.349** (.281)	-.601
LN Sosialt engasjement		.051** (.184)	.004 (.016)		.000 (.000)	-.003 (-.013)	-.007
Valg oppslutning		.241*** (.202)	.196** (.164)		.174 (.130)	.103 (.077)	.093
Andel rettede stemmer		.058* (.103)	-.036 (-.083)		.089* (.188)	.084 (.178)	-.12
LN Frie inntekter pr. innbygger			.115*** (.369)			.017 (.044)	.098*
Bosetnings struktur			.005 (.019)			.055* (.193)	-.050
LN Andel av budsjettet			-.071** (-.132)			-.157*** (-.351)	.086
LN Institusjons struktur			-.011 (-.073)			.036*** (.249)	-.047
N	243	243	243	155	155	155	
Justert R ²	.132	.237	.330	.125	.149	.293	

*: p < 0.10, **: p < 0.05, ***: p < 0.01

Tabell 6.13: Sekvensiell regresjonsanalyse, samspillmodell. Ulike forklaringsvariablers effekt på prioriteringen mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg i kommuner med færre enn fem effektive partier i kommunestyret og i kommuner med flere enn fem effektive partier i kommunestyret i 2006. Ustandardiserte regresjonskoeffisienter, B, og standardiserte regresjonskoeffisienter, Beta.

2006							
	5 < effektive partier			5 > effektive partier			Differanse B – B mod. 3
	Modell 1 B (BETA)	Modell 2 B (BETA)	Modell 3 B (BETA)	Modell 1 B (BETA)	Modell 2 B (BETA)	Modell 3 B (BETA)	
Konstant	-.134*	-.302***	-.738	-.117*	-.326***	-.286	
Andel innbyggere 0 – 5 år	.534 (.069)	.194 (.025)	.267 (.035)	.906 (.128)	.641 (.091)	.499 (.071)	-.232
Andel innbyggere 6 – 15 år	-.012 (-.002)	-.420 (-.073)	-.494 (-.085)	-.265 (-.054)	-.660 (-.135)	-.930** (-.190)	.436
Andel innbyggere 80 år og eldre	2.039*** (.407)	.847* (.169)	1.148** (.229)	1.484*** (.332)	.527 (.118)	1.683*** (.376)	-.535
LN Sosialt engasjement		.049* (.163)	.025 (.084)		.070*** (.219)	.047* (.147)	-.022
Valg oppslutning		.110 (.087)	.104 (.083)		.115 (.080)	.042 (.029)	.062
Andel rettede stemmer		.156*** (.297)	.133** (.254)		.039 (.076)	.063 (.123)	.070
LN Frie inntekter pr. innbygger			.035 (.098)			-.018 (-.047)	.053
Bosetnings struktur			.013 (.046)			.004 (.013)	.009
LN Andel av budsjettet			-.100** (-.193)			-.201*** (-.431)	.101*
LN Institusjons struktur			.014 (.086)			.009 (.060)	.005
N	174	174	174	225	225	225	
Justert R ²	.129	.279	.290	.078	.135	.238	

*: p < 0.10, **: p < 0.05, ***: p < 0.01

6.8.1 Drøfting av resultatene fra samspillanalysen - partifragmentering

Variasjoner i befolkningens alderssammensetning gir variasjoner i hvilke *behov*, men trolig også hvilke krav ulike kommuner står ovenfor. Når det gjelder samspillanalysen for *partifragmentering* og vektleggingen av behovsvariablene var det ingen klare antakelser som pekte seg ut i kapittel 5 når det gjaldt kommuner med *flere enn fem effektive partier*. Når det gjaldt kommuner med et lite fragmentert kommunestyre, ble det argumentert for at det vil være færre interesser å ta hensyn til før det foreligger et endelig budsjettvedtak, noe som igjen vil kunne gi et større økonomisk handlingsrom. Det ble argumentert for at dersom et lite fragmentert kommunestyre ga rom for å prioritere en mer ressurskrevende utforming av tjenestetilbudet, virket det rimelig å anta at en høy *andel innbyggere 80 år og eldre* vil føre til en sterkere prioritering av institusjonsbasert omsorg. Regresjonsresultatene gir støtte til denne antakelsen.

Ses analyseresultatene samlet, kan det tyde på at kommuner med *færre enn fem effektive partier* bedre kan stå i mot press fra ulike interessegrupper, og bedre vil kunne håndtere motstridende krav og *behov*. Analyseresultatene for både 2002 og 2006 viser at kommuner med *flere enn fem effektive partier* og en høy *andel innbyggere 80 år og eldre* i sterkere grad prioriterer institusjonsbasert omsorg. En høy *andel innbyggere 6-15 år* innebærer en sterkere prioritering av hjemmebasert omsorg. Legges det til grunn at behovsvariablene har en interessedimensjon, underbygger disse resultatene resonnetet om at ulike interesser lettere vil kunne få gjennomslag i kommuner med et fragmentert kommunestyre. Ser man imidlertid på differansene mellom de ulike regresjonskoeffisientene, er det kun vektleggingen av *andel innbyggere 6-15 år* i analysen for 2006 som er signifikant forskjellig. Det svekker den foregående fortolkningen noe, men det virker fortsatt rimelig å hevde at resultatene indikerer at ulike interesser eller *behov* har lettere gjennomslag i kommuner med et fragmentert kommunestyre.

- *H5 støttes og H6 støttes delvis.*

Betydningen av valgkanalen som en påvirkningskanal ovenfor de politiske beslutningstakerne vil kunne variere fra kommune til kommune. Det ble antatt at et stort

sosialt engasjement, *høy valgdeltakelse* og en *høy andel rettede stemmer* ville føre til en sterkere prioritering av institusjonsbasert omsorg uavhengig av fragmenteringen i kommunestyret. Regresjonsresultatene for 2002 viser at kommuner med *færre enn fem effektive partier* og en *høy valgoppslutning* eller en *høy andel rettede stemmer* i analysen for 2006, i sterkere grad prioriterer institusjonsbasert omsorg. Imidlertid er det ikke bare engasjement via valgkanalen som vil kunne påvirke hvordan de lokale beslutningstakerne prioriterer mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg. Resultatene fra analysen for 2006 viser at kommuner med *flere enn fem effektive partier* og et stort *sosialt engasjement* i sterkere grad prioriterer institusjonsbasert omsorg. Ser man på de standardiserte regresjonskoeffisientene, er dette imidlertid ikke en spesielt viktig forklaringsvariabel i modellen.

Ses analysene for 2002 og 2006 samlet, danner de et interessant bilde. Ser man på de standardiserte regresjonskoeffisientene, viser resultatene for 2002 at for kommuner med *færre enn fem effektive partier* er *valgoppslutning* den nest viktigste forklaringsvariabelen, mens *andel rettede stemmer* er den viktigste forklaringsvariabelen i analysen for 2006. Et lignende bilde avtegnet seg i samspillanalysen for *den partipolitiske sammensetning*. For kommuner med *flere enn fem effektive partier* er resultatene svært like resultatene fra samspillanalysen for kommuner hvor *ordførere/varaordførere kommer fra ulike parti* (appendiks:122-123). Ut fra de standardiserte regresjonskoeffisientene kan det tyde på at valgkanalen er en mindre viktig påvirkningskanal når kommunestyret er fragmentert. En mulig fortolkning av dette resultatet er at i et kommunestyre med mange effektive partier vil flere interesser kunne få økt spillerom, noe som åpner opp for alternative påvirkningskanaler ovenfor de politiske beslutningstakere. At resultatene er relativt like i 2002 og 2006 støtter en slik fortolkning. Ut fra differansene mellom regresjonskoeffisientene er det imidlertid ikke grunnlag for å hevde at de ulike engasjementsvariablene tillegges større tyngde i kommuner med *færre enn fem effektive partier* i kommunestyret, enn i kommuner med *flere enn fem effektive partier*.

- H8, H9 og H10 støttes delvis.

Ressurssituasjonen legger viktige rammer for mulighetene til å prioritere mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg. Når det gjelder samspillanalysen ble det antatt at kommuner med *færre enn fem effektive partier* og høye *frie inntekter pr. innbygger* vil prioritere institusjonsbasert omsorg i sterkere grad. Analysen for 2002 viser at for kommuner med *færre enn fem effektive partier* er *LN frie inntekter pr. innbygger* den viktigste forklaringsvariabelen. Høye frie inntekter gir muligheter for en sterkere prioritering av institusjonsbasert omsorg. I kommuner med et lite fragmentert kommunestyre vil det trolig være mindre behov for forhandlinger, og dermed vil andre forhold kunne veie tyngre i beslutningsprosessen. Dette gjelder spesielt det økonomiske handlingsrommet i form av frie inntekter pr. innbygger. Et slikt resonnement støttes når man ser på de standardiserte regresjonskoeffisientene i samspillanalysen for kommuner med *færre enn fem effektive partier*. Et lignende bilde avtegner seg i samspillanalysen for kommuner hvor *partiet/partiene til ordfører/varaordfører er i flertall* i 2002 og samspillanalysen for kommuner hvor *ordfører/varaordfører kommer fra samme parti* i 2002 og 2006 (appendiks:120-123). Det er imidlertid bare i analysen for 2002 at det økonomiske handlingsrommet, i form av frie inntekter pr. innbygger, vektlegges signifikant forskjellig mellom kommuner med *færre enn fem effektive partier* og kommuner med *flere enn fem effektive partier* i kommunestyret.

Når det gjelder samspillanalysen ble det antatt at for kommuner med *flere enn fem effektive partier* vil *LN andel av budsjettet* være en viktigere forklaringsvariabel enn *LN frie inntekter pr. innbygger*. Dette fordi forhandlinger og ikke det økonomiske handlingsrommet som sådan vil være viktig for prioriteringene. Ser man på de standardiserte regresjonskoeffisientene, får disse antakelsene i stor grad støtte. *LN andel av budsjettet* er den viktigste forklaringsvariabelen i analysen for kommuner med *flere enn fem effektive partier*. Jo sterkere pleie- og omsorgssektoren prioriteres, desto sterkere prioriteres hjemmebasert omsorg. Det gjelder både i analysen for 2002 og 2006. I kommuner med et fragmentert kommunestyre vil forhandlinger mellom ulike partier og dermed prioriteringer mellom ulike kommunale sektorer være viktig for prioriteringen mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg. Et lignende bilde avtegner seg i samspillanalysen for kommuner hvor *partiet/partiene til ordfører/varaordfører er i mindretall* i 2002 og i samspillanalysen for kommuner hvor *ordfører/varaordfører kommer fra ulike parti* i 2002 og 2006

(appendiks:120-123). Imidlertid er det kun i analysen for 2006 at *LN andel av budsjettet* vektlegges signifikant forskjellig mellom kommuner med *færre enn fem effektive partier* og kommuner med *flere enn fem effektive partier* i kommunestyret.

- *H11, H12 og H14 støttes delvis.*

6.8.2 Oppsummering - partifragmentering

Samlet sett forklarer de uavhengige variablene i de ulike analysene om lag en tredjedel av variasjonen i den avhengige variabelen. Ut fra resultatene for behovsvariablene og ressursvariablene er det noen relativt klare forskjeller mellom kommuner med *færre enn fem effektive partier* i kommunestyret og kommuner hvor det er *flere enn fem effektive partier* i kommunestyret. Resultatene indikerer at det økonomiske handlingsrommet, i form av frie inntekter pr. innbygger, veier tyngre i kommuner med *færre enn fem effektive partier*. Videre indikerer resultatene at forhandlinger er viktigere i kommuner med *flere enn fem effektive partier*. Imidlertid svekkes disse fortolkningene noe av at forskjellene ikke er signifikante både i 2002 og 2006.

6.9 Oppsummering av resultatene fra de empiriske analysene

Dette kapittelet begynte med en oppsummering av hypotesene som ble utledet i forbindelse med de uavhengige variablene i kapittel 5. Det faller derfor naturlig å avslutte analysekapittelet med en oppsummering av resultatene for de ulike hypotesene. Slik det fremkommer i *tabell 6.14* (neste side) tegner resultatene fra de ulike analysene samlet sett et relativt komplekst mønster. Ingen av hypotesene får støtte i alle analysene. De aktuelle hypotesene får dermed bare delvis støtte. Disse resultatene vil i avslutningskapittelet danne bakteppet for besvarelsen av problemstillingen.

Tabell 6.14: Samlet oppsummering av resultatene fra analysene.

Hypotese	Forventninger	Resultat
H1	Kommuner med en høy andel borgerlige kommunestyrerepresentanter vil i sterkere grad prioritere hjemmebasert omsorg	Støttes ikke
H2	Kommuner med en høy andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter vil i sterkere grad prioritere institusjonsbasert omsorg	Støttes ikke
H3	Kommuner med mange effektive partier i kommunestyret vil i sterkere grad prioritere hjemmebasert omsorg	Støttes delvis
H4	Kommuner med en høy andel innbyggere i alderen 0-5 år vil i sterkere grad prioritere hjemmebasert omsorg	Støttes ikke
H5	Kommuner med en høy andel innbyggere i alderen 6-15 år vil i sterkere grad prioritere hjemmebasert omsorg	Støttes delvis
H6	Kommuner med en høy andel innbyggere i alderen 80 år og eldre vil i sterkere grad prioritere institusjonsbasert omsorg	Støttes delvis
H7	Kommuner med en høy andel innbyggere i alderen 80 år og eldre vil ikke prioritere institusjonsbasert omsorg i sterkere grad enn hjemmebasert	Støttes delvis
H8	Kommuner med et stort sosialt engasjement vil i sterkere grad prioritere institusjonsbasert omsorg	Støttes delvis
H9	Kommuner med høy valgdeltakelse vil i sterkere grad prioritere institusjonsbasert omsorg	Støttes delvis
H10	Kommuner med en høy andel rettede stemmer vil i sterkere grad prioritere institusjonsbasert omsorg	Støttes delvis
H11	Kommuner med høye frie inntekter pr. innbygger vil i sterkere grad prioritere institusjonsbasert omsorg	Støttes delvis
H12	Kommuner med en spredt bosetning vil i sterkere grad prioritere institusjonsbasert omsorg	Støttes delvis
H13	Kommuner som prioriterer pleie og omsorg vil i sterkere grad prioritere institusjonsbasert omsorg	Støttes ikke
H14	Kommuner som prioriterer pleie og omsorg vil i sterkere grad prioritere hjemmebasert omsorg	Støttes delvis
H15	Kommuner med store institusjoner vil i sterkere grad prioritere hjemmebasert omsorg	Støttes ikke

7

Avslutning

7.1 Innledning

I det følgende vil de teoretiske implikasjonene av funnene i oppgaven drøftes nærmere. Videre vil hovedfunnene fra de empiriske analysene presenteres for å kunne besvare oppgavens problemstilling. I denne presentasjonen vil det, i tråd med problemstillingen, legges vekt på betydningen av de politiske variablenes transformerende eller omformende rolle for prioriteringen mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg. Avslutningsvis vil mulighetene for videre forskning kort skisseres.

7.2 Teoretiske implikasjoner

Denne oppgaven har hatt to gjensidig utfyllende formål. Det første formålet var å bidra med en nyansering av Makt- og demokratiutredningens dystre diagnose: Lokaldemokratiet er i krise. Det andre formålet var å undersøke hvilken betydning politiske variabler har for prioriteringene innen den største kommunale sektoren, kommunal pleie- og omsorg. Oppgavens problemstilling var: *Hvilken betydning har politiske variabler for norske kommuners prioriteringer mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg?* Motivasjonen for å undersøke de politiske variablenes betydning for norske kommuners prioriteringer mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg er som nevnt drevet frem av funn i tidligere studier. Funn som tilsier at politiske variabler er av liten til ingen betydning for kommunale prioriteringer og tilsynelatende gir "pionerene" rett. I følge Sørensen (1989) er den nærliggende forklaringen på disse funnene at kommunene er underlagt så stramme statlige restriksjoner og føringer at ideologisk betingede preferanser ikke kommer til uttrykk gjennom faktiske vedtak. Lokalpolitikk er redusert til rikspolitikk med andre virkemidler (Sørensen 1989:283).

Et gjennomgangsspørsmål i teoretiske så vel som politiske diskusjoner har vært hvorvidt og eventuelt i hvilken grad kommunene har muligheter til å opptre uavhengig av statlige myndigheter (Hansen 1997:18). Hansen (2000b) stiller spørsmålet: Er de statlige reguleringer av en slik karakter at de forhindrer kommunene i å velge handlingsmuligheter

som de ut fra egne prioriteringer ville valgt? Hansen påpeker at dette er et spørsmål som ut fra foreliggende forskning ikke kan besvares (Hansen 2000b:207). Denne oppgaven har nærmet seg dette spørsmålet både teoretisk og empirisk.

Det bærende argumentet i denne oppgaven har vært at en rekke tidligere utgiftsstudier ikke på en hensiktsmessig måte har tatt høyde for *kommuneinstitusjonens tosidige karakter* som både *et forvaltningsorgan* og *et politisk beslutningsnivå*. Dermed har de funnet at de politiske variablene er av liten eller ingen betydning for kommunale prioriteringer (Sørensen 1989:270-271). Slik det kom frem innledningsvis vil kommunepolitikernes hovedoppgave være å prioritere innenfor rammene gitt av staten (Sørensen 1989:278). De vil derfor, innenfor mange kommunale sektorer, nyte råderett over virkemidler, men ikke over målfastsettelse. Ses dette i sammenheng med at det i en norsk politisk kontekst ofte ikke er konflikt over mål, men over virkemidler, legger det klare føringer for studier av politikkens betydning på lokalt nivå. For å få frem nyansene av de politiske variabelenes betydning for kommunale prioriteringer er det i denne oppgaven blitt lagt vekt på nødvendigheten av å ta høyde for *kommuneinstitusjonens tosidige karakter*. Kategoriseringen av kommunal pleie og omsorg dannet utgangspunktet for å rette hovedfokuset mot dimensjonen *råderett over virkemidler*. På bakgrunn av denne teoretiske drøftingen ble den avhengige variabelen operasjonalisert på en ny måte, en måte som i større grad tar høyde for *kommuneinstitusjonens tosidige karakter*. Det ble konstruert et samlet mål for prioriteringen mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg.

Empirisk sett er det ytterst vanskelig, om ikke umulig, å vurdere hvilken betydning den statelige styringen har for utformingen av kommunens politikk. Det er svært vanskelig å sondere mellom de effekter som har sitt grunnlag i statlige reguleringer og de som har sitt opphav i lokale behov eller prioriteringer. Statlige reguleringer, enten de er knyttet til mål eller midler, utgjør felles rammebetingelser for samtlige kommuner, og, i følge Hansen (2000b), er det ikke mulig å fastslå rent empirisk hvilke effekter de har på beslutningene i den enkelte kommune (Hansen 2000b:200). Resultatene i denne oppgaven illustrerer imidlertid langt på vei betydningen av å ta høyde for *kommuneinstitusjonens tosidige karakter*. At det ikke er mulig rent empirisk å fastslå helt eksakt hvilke effekter statlige reguleringer har på kommunale beslutninger, er ikke til hinder for en operasjonalisering av

kommunale prioriteringer som i større grad får frem nyansene i de politiske beslutninger blant norske kommuner. Gjennom å operasjonalisere den avhengige variabelen med utgangspunkt i dimensjonen *råderett over virkemidler* har analysen rent empirisk forsøkt å komme nærmere et skille mellom de effekter som har sitt utspring i statlige reguleringer og de som har sitt opphav i lokale prioriteringer. Det er ikke grunnlag for å hevde at denne operasjonaliseringen helt skiller ut effekter som har sitt utgangspunkt i statlige reguleringer, men resultatene gir grunnlag for å hevde at nyansene når det gjelder lokale prioriteringer kommer klarere frem. Når det gjelder å studere betydningen politiske variabler har for finansielle prioriteringer på lokalt nivå har denne oppgaven tatt et steg i en ny retning. En lignende tilnærming til lokale prioriteringer vil også i senere utgiftsstudier kunne fremstå som hensiktsmessig.

Utover å undersøke betydningen av politiske variabler vil denne tilnærmingen til kommunene som et politisk beslutningsnivå kunne fremstå som fruktbart også i andre henseende. Hansen (1997) trekker frem et viktig poeng når han påpeker at utviklingen i retning av større nasjonal likhet i oppgaveprioriteringene ikke bare er et resultat av statlige føringer og krav. Det vil i tillegg kunne foreligge et betydelig press fra befolkningen i den enkelte kommune i retning av et prioriteringsmønster på linje med andre kommuner (Hansen 1997:19). Et slikt resonnement er spesielt gyldig dersom man ser på resultatene for engasjementsvariablene i de ulike samspillanalysene. Både valgoppslutning og andel rettede stemmer er i flere analyser svært viktige forklaringsvariabler. Valgkanalen er en viktig og ikke minst reell påvirkningskanal ovenfor de lokale beslutningstakerne. Et fokus på dimensjonen *råderett over virkemidler* får dermed frem betydningen av valgkanalen for prioriteringen mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg.

7.3 Hovedfunn fra de empiriske analysene og konklusjoner

Den partipolitiske sammensetningen i kommunestyret, andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter og partifragmentering er de politiske variablene som har stått sentralt i denne oppgavens analyse. Betydningen av disse variablene for prioriteringen mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg har blitt analysert ved hjelp av den tradisjonelle analysemodellen og ulike samspillmodeller konstruert på bakgrunn av de

politiske variablene. Den tradisjonelle analysemodellen dannet utgangspunkt for den første sekvensielle regresjonsanalysen. Resultatene var i stor grad sammenfallende med tidligere analyser som har benyttet den tradisjonelle analysemodellen. Behov og ressurser var de klart viktigste forklaringsvariablene både i analysen for 2002 og 2006. Av de politiske variablene var det bare antall effektive partier som hadde et signifikant resultat i analysen for 2006. Kommuner med et høyt antall effektive partier prioriterer i sterkere grad hjemmebasert omsorg. Imidlertid viste de standardiserte regresjonskoeffisientene at antall effektive partier ikke var en spesielt viktig forklaringsvariabel.

Slik det fremkom i teorikapittelet er ikke den tradisjonelle analysemodellen i tråd med Eastons generelle modell over det politiske system. Denne analysemodellen overser de politiske variabelenes transformerende eller omformende rolle. Betydningen av denne rollen har utgjort hoveddelen av denne oppgavens analyse. Den transformerende eller omformende rollen de politiske variablene spiller ble i analysen behandlet statistisk i form av samspill. Utgiftsbeslutningene er et resultat av samspillet mellom de politiske og sosioøkonomiske variablene.

Den første samspillanalysen ble gjennomført på bakgrunn av den partipolitiske sammensetningen i kommunestyret. Når det gjelder betydningen av den partipolitiske sammensetningen for vektleggingen av behovsvariablene, tegnet regresjonsresultatene relative ulike bilder for kommuner med venstrepolitisk og høyrepolitisk flertall. Andel innbyggere 80 år og eldre hadde et signifikant resultat i analysen for kommuner med venstrepolitisk flertall både i 2002 og 2006. Videre hadde andel innbyggere 6-15 år et signifikant resultat i analysen for kommuner med høyrepolitisk flertall i 2006. Imidlertid viste differansene mellom regresjonskoeffisientene at det kun var vektleggingen av andel innbyggere 6-15 år i analysen for 2006 som var signifikant forskjellig mellom kommuner med venstrepolitisk og kommuner med høyrepolitisk flertall. Konklusjonen blir at den partipolitiske sammensetningen er av betydning for vektleggingen av behov. Kommuner med høyrepolitisk flertall og en høy andel innbyggere 6-15 år prioriterer i sterkere grad hjemmebasert omsorg enn kommuner med venstrepolitisk flertall. Denne konklusjonen svekkes imidlertid av at differansene mellom regresjonskoeffisientene bare er signifikant forskjellige i analysen for 2006.

Når det gjelder betydningen av den partipolitiske sammensetningen i kommunestyret for vektleggingen av de ulike engasjementsvariablene er det, ut fra differansene mellom de ulike regresjonskoeffisientene, ingen signifikante forskjeller. Dermed er det ikke grunnlag for å hevde at den partipolitiske sammensetningen er av betydning for vektleggingen av LN sosialt engasjement, valgoppslutning og andel rettede stemmer. Imidlertid er det, ut fra de standardiserte regresjonskoeffisientene, interessant å se at valgkanalen er en såpass viktig påvirkningskanal uavhengig av den partipolitiske sammensetningen. Sørensen (1989) mener resultatene fra en rekke tidligere utgiftstudier gir grunn til å spørre om lokaldemokratiet er kjennetegnet ved "deltakelse uten mening" (Sørensen 1989:283). Ser man på resultatet for valgoppslutning og andel rettede stemmer er det på ingen måte grunnlag for å trekke en slik slutning. Disse resultatene viser at valgkanalene er en viktig og høyst reell påvirkningskanal når det gjelder prioriteringen mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg. Både resultatene for 2002 og 2006 støtter en slik fortolkning.

Av de ulike ressursvariablene er det interessant å se at kun LN andel av budsjettet har et signifikant resultat i samspillanalysen for den partipolitiske sammensetning i kommunestyret. Ressursmessig er det dermed prioriteringene innen rammene gitt av staten og ikke rammen i seg selv som legger de viktigste føringene for hvordan de politiske beslutningstakerne prioriterer mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg. Når det gjelder betydningen av den partipolitiske sammensetningen for vektleggingen av LN andel budsjettet var forskjellen mellom kommuner med venstrepolitisk og kommuner med høyrepolitisk flertall signifikant i analysen for 2006. Konklusjonen blir at den partipolitiske sammensetningen er av betydning for vektleggingen av ressurser. Jo sterkere pleie og omsorg prioriteres i kommuner med høyrepolitisk flertall, desto sterkere prioriteres hjemmebasert omsorg sammenlignet med kommuner hvor det er venstrepolitisk flertall. Denne konklusjonen svekkes imidlertid av at differansene mellom regresjonskoeffisientene bare er signifikant forskjellige i analysen for 2006.

Tabell 7.1: Oppsummering av resultatene fra samspillanalysen for den partipolitiske sammensetningen i kommunestyret. Kun signifikante resultater er tatt med i tabellen. Bokstaven I betyr en sterkere prioritering av institusjonsbasert omsorg. Bokstaven H betyr en sterkere prioritering av hjemmebasert omsorg. Resultater som er signifikant forskjellige er satt i kursiv og understreket.

	Venstrepolitisk flertall	Høyrepolitisk flertall
Andel innbyggere 0 – 5 år		
Andel innbyggere 6 – 15 år		<u><i>H</i></u> <u><i>(2006)</i></u>
Andel innbyggere 80 år og eldre	I	
LN Sosialt engasjement	I (2006)	
Valgoppslutning	I (2002)	
Andel rettede stemmer	I (2002)	I
LN Frie inntekter pr. innbygger		
Bosetningsstruktur		
LN Andel av budsjettet	H	<u><i>H</i></u> <u><i>(2006)</i></u>
LN Institusjonsstruktur		

Den andre samspillanalysen ble gjennomført med utgangspunkt i andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter. Når det gjelder betydningen av andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter for vektleggingen av behovsvariablene kunne det ut fra regresjonsresultatene se ut til å være relativt klare forskjeller mellom kommuner med en høy andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter og kommuner med en lav andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter. Både andel innbyggere 6-15 år og andel innbyggere 80 år og eldre hadde et signifikant resultat i analysen for kommuner med en høy andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter. Det gjaldt både i analysen for 2002 og 2006. Videre hadde andel innbyggere 80 år og eldre et signifikant resultat i analysen for kommuner med en lav andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter i 2006. Imidlertid viste differansene mellom regresjonskoeffisientene for behovsvariablene at det ikke var signifikante forskjeller mellom kommuner med en høy andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter og kommuner med en lav andel kvinnelige

kommunestyrerepresentanter. Konklusjonen blir at andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter ikke er av betydning for vektleggingen av behov.

Når det gjelder betydningen av andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter for vektleggingen av de ulike engasjements- og ressursvariablene, er resultatet likt som for behovsvariablene. Differansene mellom de ulike regresjonskoeffisientene er ikke signifikant forskjellig for noen av de ulike variablene. Konklusjonen blir at det ikke er grunnlag for å hevde at andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter er av betydning for vektleggingen av de ulike engasjements- og ressursvariablene.

Tabell 7.2: Oppsummering av resultatene fra samspillanalysen for andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter. Kun signifikante resultater er tatt med i tabellen. Bokstaven I betyr en sterkere prioritering av institusjonsbasert omsorg. Bokstaven H betyr en sterkere prioritering av hjemmebasert omsorg. Resultater som er signifikant forskjellige er satt i kursiv og understreket.

	Høy andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter	Lav andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter
Andel innbyggere 0 – 5 år		
Andel innbyggere 6 – 15 år	H	
Andel innbyggere 80 år og eldre	I	I (2006)
LN Sosialt engasjement		
Valgoppslutning		
Andel rettede stemmer	I (2006)	
LN Frie inntekter pr. innbygger	I (2002)	I (2002)
Bosetningsstruktur		
LN Andel av budsjettet	H	H
LN Institusjonsstruktur		I (2002)

Den tredje samspillanalysen ble gjennomført på bakgrunn av partifragmenteringen i kommunestyret. Når det gjelder betydningen av antall effektive partier for vektleggingen av behovsvariablene kunne det ut fra regresjonsresultatene se ut til å være relativt klare forskjeller mellom kommuner med færre enn fem effektive partier og kommuner med flere

enn fem effektive partier. I analysen for kommuner med færre enn fem effektive partier hadde andel innbyggere 80 år og eldre et signifikant resultat både i 2002 og 2006. Videre hadde både andel innbyggere 6-15 år og andel innbyggere 80 år og eldre et signifikant resultat i analysen for kommuner med flere enn fem effektive partier i 2002 og 2006. Imidlertid viste differansene mellom regresjonskoeffisientene at det kun var andel innbyggere 6-15 år i analysen for 2006 som ble vektlagt signifikant forskjellig. Konklusjonen blir at partifragmentering er av betydning for vektleggingen av behov. Kommuner med flere enn fem effektive partier og en høy andel innbyggere 6-15 år prioriterer i sterkere grad hjemmebasert omsorg enn kommuner med færre enn fem effektive partier. Denne konklusjonen svekkes imidlertid av at differansene mellom regresjonskoeffisientene bare er signifikant forskjellige i analysen for 2006.

Når det gjelder de ulike engasjementsvariablene, ser det, ut fra de standardiserte regresjonskoeffisientene, ut til at valgkanalen er av mindre betydning når kommunestyret er fragmentert. At resultatene var relativt like i 2002 og 2006 støtter en slik fortolkning. Når det gjelder vektleggingen av LN sosialt engasjement, valgoppslutning og andel rettede stemmer er det imidlertid, ut fra differansene mellom de ulike regresjonskoeffisientene, ikke grunnlag for å hevde at partifragmentering er av betydning. Ingen av differansene er signifikant forskjellige. Ser man imidlertid på resultatene for valgoppslutning og andel rettede stemmer i kommuner med færre enn fem effektive partier viser de at valgkanalene er en viktig og høyst reell påvirkningskanal når det gjelder prioriteringen mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg. I likhet med resultatene fra samspillanalysen for den partipolitiske sammensetningen viser disse resultatene at lokaldemokratiet absolutt ikke er kjennetegnet ved "deltakelse uten mening" (Sørensen 1989:283).

Når det gjelder betydningen av partifragmentering for vektleggingen av ressursvariablene, avdekket analysen forskjeller mellom kommuner med færre enn fem effektive partier og kommuner med flere enn fem effektive partier. I analysen for 2002 var differansen mellom regresjonskoeffisientene for LN frie inntekter pr. innbygger signifikant forskjellig. Kommuner med færre enn fem effektive partier og høy frie inntekter pr. innbygger prioriterer i sterkere grad institusjonsbasert omsorg enn kommuner med flere enn fem effektive partier. Når det gjelder betydningen av partifragmentering for vektleggingen av LN andel av budsjettet er

forskjellen mellom kommuner med færre enn fem effektive partier og kommuner med flere enn fem effektive partier signifikant forskjellig i analysen for 2006. Jo sterkere pleie og omsorg prioriteres i kommuner med flere enn fem effektive partier desto sterkere prioriteres hjemmebasert omsorg sammenlignet med kommuner hvor det er færre enn fem effektive partier. Konklusjonen blir at partifragmentering er av betydning for vektleggingen av ressurser. Imidlertid svekkes konklusjonen av at differansene mellom regresjonskoeffisientene ikke er signifikant forskjellige både i 2002 og 2006.

Tabell 7.3: Oppsummering av resultatene fra samspillanalysen for partifragmentering. Kun signifikante resultater er tatt med i tabellen. Bokstaven I betyr en sterkere prioritering av institusjonsbasert omsorg. Bokstaven H betyr en sterkere prioritering av hjemmebasert omsorg. Resultater som er signifikant forskjellige er satt i kursiv og understreket.

	Færre enn fem effektive partier	Flere enn fem effektive partier
Andel innbyggere 0 – 5 år		
Andel innbyggere 6 – 15 år		<u><i>H</i></u> <u><i>(2002)</i></u>
Andel innbyggere 80 år og eldre	I	I
LN Sosialt engasjement		I (2006)
Valgoppslutning	I (2006)	
Andel rettede stemmer	I (2006)	
LN Frie inntekter pr. innbygger	<u><i>I</i></u> <u><i>(2002)</i></u>	
Bosetningsstruktur		I (2002)
LN Andel av budsjettet	H	<u><i>H</i></u> <u><i>(2006)</i></u>
LN Institusjonsstruktur		I (2002)

Samlet sett gir ikke resultatene fra de empiriske analysene i denne oppgaven grunnlag for å konkludere med at det er avgjørende politiske forskjeller blant norske kommuner når det gjelder prioriteringen mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg. Resultatene tyder på at det i stor grad er en konvergens mellom norske kommuner når det kommer til utgiftsbeslutningene. Responsen til lokale forhold og behov er i stor grad den samme på tvers av kommuner (Hansen 2000b:205). At analysen imidlertid avdekker at den partipolitiske sammensetningen i kommunestyret og partifragmenteringen er av betydning for hvordan behov og ressurser vektlegges i beslutningsprosessen, underbygger denne oppgavens fokus på dimensjonen råderett over virkemidler. Følgende sitat fra artikkelen “Local Elections and Local Government Performance” underbygger tilnærmingen til kommunale prioriteringer som er benyttet i denne oppgaven og er illustrerende for analysens resultater:

“.....local councils have to treat the total level of resources within which they may operate as exogenously determined. The discretion left to the local councils to set their own priorities applies only with respect to the relative distribution of expenditure across various areas of service provision. The fact that we indeed observe certain differences in the way political parties choose to give priority to various services in their appropriation of resources, should therefore not make us oblivious of the fact that such differences operate only marginally. The fact remains that Norwegian municipalities have become increasingly similar both as to the level of expenditure and as to the way in which resources are allocated across various types of services, and that the variations among them may be accounted for by differences in factors relating to needs and production costs” (Hansen 1994:11, min kursivering og understrekning).

7.4 Avslutning og veien videre

Analysen i denne oppgaven viser at lokaldemokratiet ikke er i krise. På tross av at analysen ikke har avdekket klare politiske forskjeller mellom norske kommuner når det gjelder prioriteringen mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg, kommer det klart frem av resultatene at norske kommuner som et politisk beslutningsnivå ikke kan avskrives. For å få frem nyansene i lokale prioriteringer, kreves en tilnærming som tar høyde for samspillet mellom stat og kommune. Denne oppgaven har tatt et skritt i en slik retning. Det er ikke bare gode teoretisk argumenter for et slikt fokus, basert på kategoriseringen av den kommunale virksomhet generelt og pleie og omsorg spesielt, også resultatene fra de empiriske analysene i denne oppgaven underbygger langt på vei et slikt resonnement.

Denne oppgaven har gjennom en teoretisk drøfting rundt *kommuneinstitusjons tosidige karakter* og med en påfølgende operasjonalisering basert på denne drøftingen, satt fokus på *den avhengige variabelen*. Et fruktbart utgangspunkt for nye studier vil kunne være å rette et større fokus mot *de uavhengige variablene*, spesielt *de politiske*. Et sentralt spørsmål er i hvilken grad de politiske variablene som er benyttet i denne analyse er hensiktsmessige for å belyse den politiske tilstanden i norske kommunestyre. Dette gjelder spesielt den partipolitiske sammensetningen og partifragmenteringen i kommunestyret. Slik det fremkom i samspillanalysen for den partipolitiske sammensetning, danner ikke de tradisjonelle høyre/venstrepartiene et høyre- eller venstre flertall i et relativt stort antall kommuner. Det gir en indikasjon på at andre grupperinger også gjør seg gjeldende i lokalpolitikken. Videre gir partifragmentering kun et generelt bilde på hvordan styrkeforholdene er i kommunestyret. I følge Martinussen og Pettersen (2001) gir slike politiske variabler kun svake og indirekte mål på hvilke politiske preferanser som er førende for lokale beslutninger. De hevder å få et langt bedre bilde på de reelle politiske forhold ved å benytte data om koalisjonsdannelser på lokalt nivå. Ved å benytte en slik tilnærming blir, i følge Martinussen og Pettersen, den institusjonelle konteksten for de lokale beslutninger mer reell. Som de påpeker, er det mangel på data om koalisjonsdannelser som har representert et hinder for flere slike analyser (Martinussen og Pettersen 2001:407).

Denne oppgaven har vist at den politiske sammensetningen i kommunestyret og partifragmentering vil kunne være av betydning for vektleggingen av de sosioøkonomiske variablene og dermed prioriteringen mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg. Vel så interessant er det å se at det ressursmessig i mange analyser er prioriteringene innen rammene gitt av staten, og ikke rammen, i form av frie inntekter, som legger de viktigste føringene for hvordan det prioriteres mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg. Videre er det interessant å se at valgkanalen er en svært viktig og høyst reell påvirkningskanal når det gjelder prioriteringen mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg. Dette er funn som vil kunne danne et fruktbart utgangspunkt for senere analyser. En utfordring for senere studier vil kunne være å gå dypere inn i drivkreftene bak de lokale disposisjoner. Denne oppgaven har vist at betydningen av det lokale selvstyret ikke kan avdekkes ved å studere rammene, men ved å rette fokuset mot prioriteringer innenfor disse. Gjennom å rette fokuset mot dimensjonen *råderett over virkemidler* og den påfølgende

operasjonaliseringen av *den avhengige variabelen* har denne oppgaven tatt et skritt i en ny retning. En retning som, også i senere studier, vil kunne gi et mer nyansert bilde av de *politiske variablenes* betydning for lokale prioriteringer. Denne oppgaven har vist at lokalpolitikk ikke er redusert til rikspolitikkk med andre virkemidler. Norske kommuner har *evnen* til å foreta lokale prioriteringer innen rammen gitt av staten, spørsmålet er imidlertid hva som er avgjørende for *viljen*.

Litteraturliste

Albrektsen, Beatrice H. (1977): *Kvinner og politisk deltagelse*. Oslo: Pax.

Ashford, Douglas E. (1975): "Resources, Spending and Party Politics in British Local Government", *Administration and Society* VII: 286-311.

Berglund, Frode (2003): "Alt ved det gamle?". I: *Eldre og helse først. Alder makt og ressurser*. Svein Olav Daatland; Frode Berglund; Ingrid Andreassen og Monica Skjöld Johansen. Oslo: Makt- og demokratiutredningen 1998 – 2003. Rapportserien Nr. 74.

Bjørklund, Tor (2000): "Fallende valgdeltakelse – kommunale variasjoner og mulige forklaringer". I: *Lokaldemokratiet. Status og utfordringer. Aktuelle forskningsbidrag*. Audun Offerdal og Jacob Aars (red.). Oslo: Kommuneforlaget.

Boaden, Noel (1971): *Urban policy-making: Influences on County Boroughs in England and Wales*. Cambridge: Cambridge University Press.

Booms, Bernard H. og James R. Halldorson (1973): "The Politics of Redistribution: A Reformulation", *The American Political Science Review* 67(3): 924-933.

Borge, Lars E. og Jørn Rattsø (1995): "Demographic Shift, Relative Costs and the Allocation of Local Public Consumption in Norway", *Regional Science and Urban Economics* 25: 705-726.

Borge, Lars E. og Marianne Haraldsvik (2005): *Ressursbruk og tjenestetilbud i institusjons- og hjemmetjenesteorienterte kommuner*. Trondheim: Senter for økonomisk forskning AS. SØF rapport nr. 01/05.

Borge, Lars E. (2005): "Strong politicians, small deficits: evidence from Norwegian local governments", *European Journal of Political Economy* 21: 325-344.

Boyne, George A. (1985): "Review Article: Theory, Methodology and Results in Political Science – The Case of Output Studies", *British Journal of Political Science* 15(4): 473-515.

Bratton, Kathleen A. og Leonard P. Ray (2002): "Descriptive Representation, Policy Outcomes, and Municipal Day-Care Coverage in Norway", *American Journal of Political Science* 46 (2): 428-437.

Brevik, Ivar (2002): *Handlingsplan for eldreomsorgen – regional stats kontroll med kommunenes bruk av øremerkete tilskudd*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. NIBR-rapport 2002:18.

Brevik, Ivar (2003): *Kommunenes pleie- og omsorgstjenester. Utvikling, status og utfordringer*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. NIBR-rapport 2003:17.

Brevik, Ivar og Lene Schmidt (2005): *Slik vil eldre bo. En undersøkelse av framtidige eldres boligpreferanser*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. NIBR-rapport 2005:17.

Baastad, Siri (1999): *På oppdrag fra velgerne. Veiviser i lokaldemokrati*. Oslo: Kommuneforlaget.

Christensen, Dag A. (2004): *Velferdsstat, rettighetslovgivning og lokalt selvstyre*. Bergen: Rokkansenteret. Notat 2004:19.

Christophersen, Knut A. (2006): *Databehandling og statistisk analyse med spss*. Oslo: Unipub forlag.

Danziger, James N. (1978): *Making Budgets*. Beverley Hills: Sage.

Dawson, Richard E. og James A. Robinson (1963): "Inter-Party Competition, Economic Variables, and Welfare Policies in the American States", *The Journal of Politics* 25(2): 265-289.

Dye, Thomas R. (1966): *Politics, Economics, and the Public: Policy Outcomes in the American States*. Chicago: Rand McNally & Company.

Dye, Thomas R. (1967): *Politics, Economics, and the Public*. Chicago: Rand McNally & Company.

Dye, Thomas R. (1972): *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

Daatland, Svein O. (1990): *Ressurser og ressursbruk i eldresektoren*. Oslo: Norsk gerontologisk institutt. Rapport 1990:5.

Daatland, Svein O.; Platz, Merete og Gerdt Sundström (1997): "Status og utviklingslinjer". I: *De siste årene. Eldreomsorgen i Skandinavia 1960-95*. Svein Olav Daatland (red.). Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring. Rapport 1997:22.

Daatland, Svein O. (2003): "Aldring og innflytelse". I: *Eldre og helse først. Alder makt og ressurser*. Svein Olav Daatland; Frode Berglund; Ingrid Andreassen og Monica Skjöld Johansen. Oslo: Makt- og demokratiutredningen 1998 – 2003. Rapportserien Nr. 74.

Easton, David (1965): *A Systems Analysis of Political Life*. New York: John Wiley & Son.

Eikemo, Terje A. og Tommy Høyvarde Clausen (2007): *Kvantitativ analyse med SPSS – En praktisk innføring i kvantitative analyseteknikker*. Trondheim: Tapir Akademiske Forlag.

Fabricant, Solomon (1952): *The Trend of Government Activity in the United States since 1900*. New York: National Bureau of Economic Research.

Falch, Torberg og Jørn Rattsø (1999): "Local Public Choice of School Spending: Disaggregation the Demand Function for Educational Services", *Economics of Education Review* 18:361-373.

Fry, Brian R. og Richard F. Winters (1970): "The Politics of Redistribution", *The American Political Science Review* 64 (2): 508-522.

Godwin, Kenneth R. og Bruce W. Shepard (1976): "Political Processes and Public Expenditures: A Re-examination Based on Theories of Representative Government", *The American Political Science Review* 70 (4): 1127-1135.

Grønmo, Sigmund (1998): "Forholdet mellom kvalitative og kvantitative tilnærminger i samfunnsforskningen". I: *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Harriet Holter og Ragnvald Kalleberg (red.). Oslo: Universitetsforlaget.

Hagen, Terje P. og Rune J. Sørensen (2001): *Kommunal organisering. Effektivitet, styring og demokrati*. Oslo: Universitetsforlaget.

Hagen, Terje P. og Signy I. Vabo (2005): "Political characteristics, institutional procedures and fiscal performance: Panel data analyses of Norwegian local governments, 1991-1998", *European Journal of Political Research* 44: 43-64.

Hansen, Tore og Francesco Kjellberg (1980): "Kommunale utgifter i Norge: Autonomi og sentral kontroll i lokalforvaltningen". I: *Den kommunale virksomhet. Planlegging, finanser og budsjettering*. Francesco Kjellberg (red.). Oslo: Universitetsforlaget.

Hansen, Tore (1981): "Transforming Needs into Expenditure Decisions". I: *Urban Political Economy*. Kenneth Newton (red.). London: Frances Pinter.

Hansen, Tore og Rune J. Sørensen (1988): "The growth of local government in Norway: The sky is the limit?", presentert på den internasjonale workshopen "Local finances in the contemporary state. Theory and practice". Oslo, mai 1988. Konferansepaper.

Hansen, Tore; Roshauw, Helene og Rune Sørensen (1988): *Analyse av kommunal økonomi*. Oslo: Universitetsforlaget.

Hansen, Tore (1994): "Local Elections and Local Government Performance", *Scandinavian Political Studies* 17(1):1-30.

Hansen, Tore (1997): *Mot den depolitiserte kommune?* . Oslo: Institutt for statsvitenskap. Forskningsrapport 97:05.

Hansen, Tore (2000a): "Policyanalyser – har kommunepolitikken noen konsekvenser?". I: *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Harald Baldersheim og Lawrence E. Rose (red.). Bergen: Fagbokforlaget.

Hansen, Tore (2000b): "Kommunal autonomi – hvor stort er spillerommet?". I: *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Harald Baldersheim og Lawrence E. Rose (red.). Bergen: Fagbokforlaget.

Hansen, Tore; Ingunn Opheim Ellis og Anne L. Fimreite (2002): "Spiller egenskaper ved kommunene noen rolle for valgdeltakelsen ved kommunevalg?". I: *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*. Bernt Olav Aardal (red.). Oslo: Kommuneforlaget.

Haram, Ingunn N. (1995). *Konsekvenser av økt kvinnerepresentasjon i lokalpolitikken?* Bergen: Norsk senter for forskning i ledelse, organisasjon og styring. LOS-senter Notat 95:12.

Hellevik, Ottar og Torild Skard (1985): *Norske kommunestyre, plass for kvinner?* Oslo: Universitetsforlaget.

Hellevik, Ottar (2002): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.

Hofferbert; Richard I. (1966): "Ecological Development and Policy Change in the American States". *Midwest Journal of Political Science* 10 (4):405-423.

Hovik, Sissel og Trine M. Myrvold (2001a): *Kommunale oppgaver – hvorfor varierer omfang og kvalitet?* Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. NIBR Prosjektrapport 2001:19.

Hovik, Sissel og Trine M. Myrvold (2001b): *Er det størrelsen det kommer an på? Små kommuners evne til å ivareta generalistkommunekravet. En case-studie av fire små kommuner*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. NIBR Prosjektrapport 2001:8.

Kalseth, Jorid og Jørn Rattsø (1998): "Political control of administrative spending: The case of local governments in Norway", *Economics and Politics* 10:63-83.

Key, Vladimir O. (1949): *Southern Politics in State and Nation*. New York: Alfred A. Knf.

Kjellberg, Francesco (1967): "Tilsvaret til Torstein Hjellum", *Tidsskrift for samfunnsforskning* 8: 259-260.

Kjellberg, Francesco og Marit Reitan (1995): *Studiet av offentlig politikk – en innføring*. Oslo: Tano.

Lien, Sandra og Per A. Pettersen (2004): "Local Government and Welfare Generosity: Municipality Spending on Social Welfare", *Scandinavian Political Studies* 27 (4): 343-365.

Lijphart, Arend (1999): *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.

Martinussen, Pål E. og Per A. Pettersen (2001): "Linking Coalitions to Policy Output: the Case of Local Government in Norway", *Government and Policy* 19:391-411.

NOU nr. 22 (2000): *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*.

NOU nr. 18 (2004): *Helhet og plan i sosial- og helsetjenestene. Samordning og samhandling i kommunale sosial- og helsetjenester*.

NOU nr. 18 (2005): *Fordeling, forenkling, forbedring. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner.*

NOU nr. 7 (2006): *Det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken.*

Offerdal, Audun (2004). "kommune". I: Øyvind Østerud, Kjell Goldmann og Mogens N. Pedersen (red.): *Statsvitenskapelig leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget.

Rakoff, Stuart H. og Guenther F. Schaefer (1970): "Politics, Policy, and Political Science: Theoretical Alternatives", *Politics and Society* 1: 51-77.

Rasch, Bjørn E. (2004): *Kampen om regjeringsmakten. Norsk parlamentarisme i europeisk perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget.

Rattsø, Jørn og Rune J. Sørensen (1997): "Kommunen som serviceprodusent/tjenesteyter: Hva forteller norsk kommuneforskning om kommunesektorens effektivitet?". I: *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Harald Baldersheim; Jan Fridthjof Bernt; Terje Kleven og Jørn Rattsø (red.). Oslo: Tano Aschehoug.

Pedersen, Per B. (1987): *Kommunene og barnehagepolitikken: En analyse av variasjoner i kommunenes tjenestetilbud på barnehagesektoren*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Hovedoppgave.

Pettersen, Per A. og Lawrence E. Rose (2000): "Det lokale selvstyret omdømme – opphav og betydning". I: *Lokaldemokratiet. Status og utfordringer. Aktuelle forskningsbidrag*. Audun Offerdal og Jacob Aars (red.). Oslo: Kommuneforlaget.

Petersson, Olof (2003): "Den siste maktutredningen?", *Nytt Norsk Tidsskrift* 4: 351-362.

Ringkjøb, Hans E. (2006): "Partia som forskingsobjekt. Om lokalpartia sin plass i partiforskning", *Tidsskrift for samfunnsforskning* 47 (3): 413-425.

Romøren, Tor I. (1991): "Tre reformer som endret det kommunale hjelpeapparatet". I: *Velferdskommunen. Kommunenes rolle i utviklingen av velferdsstaten*. Anne Hilde Nagel (red.). Bergen: Alma Mater forlag.

Romøren, Tor I. (2001): "Eldreomsorgen". I: *Den norske velferdsstaten*. Aksel Hatland; Stein Kuhle og Tor Inge Romøren (red.). Oslo: Gyldendal.

Romøren, Tore I. og Borghild Svorken (2003): *Velferdsstat og velferdskommune. Iverksetting av Handlingsplan for eldreomsorgen i kommunene i Nord – Trøndelag*. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring. Rapport 2003:12.

Romøren, Tor I. (2007): "Kommunale hjemmetjenester – fra eldreomsorg til "yngreomsorg"?", *Aldring og livsløp* 1:2-10.

Rose, Lawrence E. (2002): "Normer og roller – borgerpliktens endelikt?" I: *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*. Bernt Olav Aardal (red.). Oslo: Kommuneforlaget.

Saglie, Jo (2005): "Lokaldemokratiet – bedre enn sitt rykte". I: *Lokalvalg og lokalt folkestyre*. Jo Saglie og Tor Bjørklund (red.). Oslo: Gyldendal.

Sharkansky, Ira (1968): *Spending in the American States*. Chicago: Rand McNally.

Sharkansky, Ira og Richard I. Hofferbert (1969): "Dimensions of State, Economics, and Public Policy", *American Political Science Review*. 15 (3):675-689.

Sharpe, Laurence J. (1981): "Does Politics Matter? An Interim Summary with Findings". I: *Urban Political Economy*. Kenneth Newton (red.). London: Frances Pinter.

Sharpe, Laurence J. og Kenneth Newton (1984): *Does Politics Matter?* Oxford: Clarendon Press.

Skjeie, Hege (1993): "Ending the Male Hegemony: The Norwegian Experience". I: *Gender and Party Politics*. Joni Lovenduski og Pippa Norris (red.). London: Sage.

Skare, Audun (2000): "Jo mer lokalpolitikk, dess mindre partipolitikk – Om partienes rolle i lokalpolitikken". I: *Lokaldemokratiet. Status og utfordringer. Aktuelle forskningsbidrag*. Audun Offerdal og Jacob Aars (red.). Oslo: Kommuneforlaget.

Skog, Ole J. (2004): *Å forklare sosiale fenomener. En regresjonsbasert tilnærming*. Oslo: Gyldendal Akademiske.

Statistisk sentralbyrå (2008): "SSBs tettstedsdefinisjon". Lokalisert 17.03.09 på URL: <http://www.ssb.no/vis/emner/02/01/10/beftett/om.html>

St. meld. nr. 50 (1996-1997): *Handlingsplan for eldreomsorgen. Trygghet – respekt – kvalitet*.

St. meld. nr. 25 (2005-2006): *Mestring, muligheter og mening. Framtidas omsorgsutfordringer*.

Stava, Jo (2005): "Lokalt sjølvstyre og det norske demokratiet". I: *Lokalvalg og lokalt folkestyre*. Jo Saglie og Tor Bjørklund (red.). Oslo: Gyldendal.

Sørensen, Rune J. (1985): *Modeller i studiet av offentlig økonomi*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Doktorgradsavhandling.

Sørensen, Rune J. (1989): "Det kommunale demokrati: En fortsettelse av rikspolitikken med andre virkemidler?", *Norsk Statsvitenskaplig Tidsskrift* 5 (3):267-292.

Sørensen, Rune J. (1992): "Kommunal ulikhet: Variasjoner i tjenestetilbud og inntektsnivå 1965-1989", *Tidsskrift for samfunnsforskning* 33:327-352.

Sørensen, Rune J. (1995): "The Demand for Local Government Goods. The Impact of Parties, Committees, and Public Sector Politicians", *European Journal of Political Research* 27:119-141.

Sørensen, Rune J. (1998): "Targeting the Lobbying Effort: The importance of Local Government Lobbying", *European Journal of Political Research* 34:301-327.

Sørensen, Rune J. (2004): "Et forvitret demokrati? Makt- og demokratiutredningens misvisende konklusjon om det norske demokratiet", *Norsk Statsvitenskaplig Tidsskrift* 2:156-176.

Thorkildsen, Eva (2004): *Barnehagedekning i norske kommuner: en analyse av hvilke faktorer som påvirker den kommunale barnehagedekningen*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Masteroppgave.

Østerud, Øyvind (2002): *Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse*. Oslo: Universitetsforlaget.

Østerud, Øyvind; Fredrik Engelstad og Per Selle (2003): *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Gyldendal.

Aardal, Bernt O. (1999a): "Holdningsprofiler og stemmegivning". I: *Velgere i 90-årene*. Bernt Olav Aardal; Henry Valen; Hanne Marthe Narud og Frode Berglund. Oslo: NKS-forlaget.

Aardal, Bernt O. (1999b): "Rotløs ungdom". I: *Velgere i 90-årene*. Bernt Olav Aardal; Henry Valen; Hanne Marthe Narud og Frode Berglund. Oslo: NKS-Forlaget.

Aardal, Bernt O. (2002): "Demokrati og valgdeltakelse – en innføring og oversikt". I: *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*. Bernt Olav Aardal (red.). Oslo: Kommuneforlaget.

Appendiks

Tabell 1 appendiks: Sekvensiell regresjonsanalyse, samspillmodell. Ulike forklaringsvariablers effekt på prioriteringen mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg i kommuner hvor partiet/partiene til ordfører/varaordfører har flertall og kommuner hvor partiet/partiene til ordfører/varaordfører er i mindretall i 2002. Ustandardiserte regresjonskoeffisienter, B, og standardiserte regresjonskoeffisienter, Beta.

2002							
	Flertall ordfører/varaordfører			Mindretall ordfører/varaordfører			Differanse B – B mod. 3
	Modell 1 B (BETA)	Modell 2 B (BETA)	Modell 3 B (BETA)	Modell 1 B (BETA)	Modell 2 B (BETA)	Modell 3 B (BETA)	
Konstant	-.102	-.343***	-2.060***	-.089	-.040	-.454	
Andel innbyggere 0 – 5 år	.466 (.063)	.007 (.001)	.779 (.105)	.147 (.022)	-.514 (-.077)	-.918 (-.137)	1.697*
Andel innbyggere 6 – 15 år	.034 (.007)	-.462 (-.093)	-.352 (-.071)	.036 (.008)	-.556 (-.123)	-.769** (-.171)	.417
Andel innbyggere 80 år og eldre	1.871*** (.393)	.667 (.182)	.781 (.164)	1.749*** (.385)	.371 (.082)	.936* (.206)	-.155
LN Sosialt engasjement		.056** (.182)	.018 (.057)		-.002 (-.007)	-.013 (-.052)	.031
Valg oppslutning		.313*** (.235)	.239** (.189)		.173* (.142)	.090 (.073)	.149
Andel rettede stemmer		.024 (.047)	-.060 (-.119)		.123*** (.285)	.106** (.246)	-.166**
LN Frie inntekter pr. innbygger			.161*** (.483)			.036 (.102)	.125**
Bosetnings struktur			.027 (.093)			.005 (.020)	.022
LN Andel av budsjettet			-.100** (-.187)			-.157*** (-.341)	.057
LN Institusjons struktur			.026* (.172)			.002 (.011)	.024
N	170	170	170	228	228	228	
Justert R	.113	.210	.349	.125	.185	.254	

*: p < 0.10, **: p < 0.05, ***: p < 0.01

Tabell 2 appendiks: Sekvensiell regresjonsanalyse, samspillmodell. Ulike forklaringsvariablers effekt på prioriteringen mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg i kommuner hvor partiet/partiene til ordfører/varaordfører har flertall og kommuner hvor partiet/partiene til ordfører/varaordfører er i mindretall i 2006. Ustandardiserte regresjonskoeffisienter, B, og standardiserte regresjonskoeffisienter, Beta.

2006							
	Flertall ordfører/varaordfører			Mindretall ordfører/varaordfører			Differanse B – B mod. 3
	Modell 1 B (BETA)	Modell 2 B (BETA)	Modell 3 B (BETA)	Modell 1 B (BETA)	Modell 2 B (BETA)	Modell 3 B (BETA)	
Konstant	-.040	-.224**	-.546	-.177**	-.410***	-.395	
Andel innbyggere 0 – 5 år	.431 (.057)	-.371 (-.049)	-.309 (-.041)	.705 (.100)	.637 (.091)	.567 (.081)	-.876
Andel innbyggere 6 – 15 år	-.491 (-.088)	-.682 (-.123)	-1.023** (-.184)	.153 (.030)	-.327 (-.065)	-.602 (-.119)	-.421
Andel innbyggere 80 år og eldre	1.698*** (.347)	.636 (.130)	1.422** (.290)	1.819*** (.400)	.827* (.182)	1.450*** (.319)	-.028
LN Sosialt engasjement		.060** (.206)	.044 (.243)		.070*** (.255)	.035 (.109)	.009
Valg oppslutning		.063 (.051)	.083 (.067)		.166** (.114)	.116 (.080)	-.083
Andel rettede stemmer		.148*** (.281)	.176*** (.334)		.026 (.050)	.019 (.037)	.157**
LN Frie inntekter pr. innbygger			.007 (.022)			-.005 (-.013)	.012
Bosetnings struktur			-.003 (-.010)			.038 (.136)	-.041
LN Andel av budsjettet			-.160*** (-.318)			-.155*** (-.325)	-.005
LN Institusjons struktur			.030* (.198)			.006 (.038)	.024
N	149	149	149	250	250	250	
Justert R ²	.115	.271	.309	.099	.153	.219	

*: p < 0.10, **: p < 0.05, ***: p < 0.01

Tabell 3 appendiks: Sekvensiell regresjonsanalyse, samspillmodell. Ulike forklaringsvariablers effekt på prioriteringen mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg i kommuner hvor ordfører/varaordfører kommer fra samme parti og kommuner hvor ordfører/varaordfører kommer fra ulike parti i 2002. Ustandardiserte regresjonskoeffisienter, B, og standardiserte regresjonskoeffisienter, Beta.

2002							
	Ordfører/varaordfører samme parti			Ordfører/varaordfører ulike parti			Differanse B – B mod. 3
	Modell 1 B (BETA)	Modell 2 B (BETA)	Modell 3 B (BETA)	Modell 1 B (BETA)	Modell 2 B (BETA)	Modell 3 B (BETA)	
Konstant	-.174*	-.429***	-1.249***	-.085	-.147**	-1.048***	
Andel innbyggere 0 – 5 år	.107 (.015)	.169 (.023)	.359 (.049)	.475 (.068)	-.265 (-.038)	-.158 (-.023)	.517
Andel innbyggere 6 – 15 år	.769* (.164)	.621 (.133)	.078 (.017)	-.200 (-.041)	-.774** (-.157)	-.696** (-.141)	.774
Andel innbyggere 80 år og eldre	1.980*** (.479)	1.446*** (.350)	1.382** (.334)	1.870*** (.391)	.256 (.053)	.675 (.157)	.757
LN Sosialt engasjement		.097*** (.384)	.032 (.126)		.006 (.022)	-.000 (-.001)	.032
Valg oppslutning		-.071 (-.062)	-.006 (-.005)		.341*** (.269)	.247*** (.195)	-.253
Andel rettede stemmer		.002 (.004)	-.060 (-.133)		.100*** (.218)	.058 (.126)	-.118**
LN Frie inntekter pr. innbygger			.098** (.367)			.076** (.211)	.022
Bosetnings struktur			.024 (.091)			.005 (.019)	.019
LN Andel av budsjettet			-.088 (-.159)			-.116*** (-.237)	.028
LN Institusjons struktur			-.004 (-.030)			.016* (.105)	-.020
N	93	93	93	305	305	305	
Justert R ²	.189	.276	.358	.129	.236	.293	

*: p < 0.10, **: p < 0.05, ***: p < 0.01

Tabell 4 appendiks: Sekvensiell regresjonsanalyse, samspillmodell. Ulike forklaringsvariablers effekt på prioriteringen mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg i kommuner hvor ordfører/varaordfører kommer fra samme parti og kommuner hvor ordfører/varaordfører kommer fra ulike parti i 2006. Ustandardiserte regresjonskoeffisienter, B, og standardiserte regresjonskoeffisienter, Beta.

2006							
	Ordfører/varaordfører samme parti			Ordfører/varaordfører ulike parti			Differanse B – B mod. 3
	Modell 1 B (BETA)	Modell 2 B (BETA)	Modell 3 B (BETA)	Modell 1 B (BETA)	Modell 2 B (BETA)	Modell 3 B (BETA)	
Konstant	-.170	-.438***	-2.118**	-.109*	-.299***	-.235	
Andel innbyggere 0 – 5 år	-.488 (-.059)	-.069 (-.008)	.162 (.020)	.897* (.127)	.323 (.046)	.247 (.035)	-.085
Andel innbyggere 6 – 15 år	.819 (.115)	.396 (.056)	.419 (.059)	-.360 (-.073)	-.785** (-.160)	-1.000*** (-.203)	1.419
Andel innbyggere 80 år og eldre	1.996*** (.414)	1.202** (.249)	1.225* (.254)	1.714*** (.368)	.409 (.088)	1.269*** (.192)	-.044
LN Sosialt engasjement		.060 (.182)	-.024 (-.073)		.069*** (.225)	.044** (.145)	-.068
Valg oppslutning		.091 (.068)	.029 (.021)		.137* (.100)	.106 (.077)	-.077
Andel rettede stemmer		.154** (.275)	-.002 (-.003)		.071** (.139)	.092** (.180)	-.094
LN Frie inntekter pr. innbygger			.183** (.508)			-.020 (-.055)	.203**
Bosetnings struktur			.029 (.104)			.019 (.068)	.010
LN Andel av budsjettet			-.104 (-.193)			-.160*** (-.330)	.056
LN Institusjons struktur			.014 (.082)			.014 (.093)	.000
N	80	80	80	319	319	319	
Justert R ²	.139	.265	.325	.110	.197	.261	

*: p < 0.10, **: p < 0.05, ***: p < 0.01

Tabell 5 appendiks: *Deskriptiv statistikk*

	År	N	Gjennomsnitt	Std. avvik	Min	Max	Skjevhet (SE)	Kurtosis (SE)
Andel representanter ordfører/varaordførers parti/partier	1999	398	.48	.10	.19	1.00	.52 (.12)	1.53 (.24)
	2003	399	.47	.12	.22	1.00	.84 (.12)	2.31 (.24)
Partitilhørighet ordfører/varaordfører	1999	398			0	1		
	2003	399			0	1		

Andel representanter ordfører/varaordførers parti/partier operasjonaliseres som andel representanter tilhørende partiet eller partiene til ordfører/varaordfører. Partitilhørighet ordfører/varaordfører konstrueres som en dummyvariabel. Kommuner hvor ordfører og varaordfører kommer fra samme parti gis verdien 1, mens kommuner hvor ordfører og varaordfører kommer fra ulike partier gis verdien 0. For kommuner med parlamentarisme tas det utgangspunkt i ordfører/varaordførers partitilhørighet og sammensetningen av byrådet.

Problematiske enheter

I analysen for 2002 er Trysil (428), Stor-Elvdal (430), Rendalen (432), Engerdal (434), Ringeby (520), Re (716), Ramnes (718), Ølen (1214), Austevoll (1244), Sund (1245), Gulen (1411), Stryn (1449), Vanylven (1511), Sande (1514), Røst (1856), Værøy (1857), Moskenes (1874), Målselv (1924) og Loppa (2014) fjernet fordi disse enhetene mangler verdi på den avhengige variabelen eller en av de uavhengige variablene. Enhetene Bykle (941), Utsira (1151), Eidfjord (1232) og Træna (1835) fjernes fra analysen på grunn av ekstreme verdier på variabelen "LN sosialt engasjementet". I kommunene Hvaler (111), Kvitsøy (1144), Grane (1825), Hamarøy (1849), Tysfjord (1850), Bø (1867), Nesseby (2027) tilhører ordfører eller varaordfører en udefinert liste eller et udefinert parti. Det er derfor ikke mulig å fastslå andelen representanter bak ordfører/varaordfører i disse kommunene. De aktuelle enhetene fjernes derfor. Videre er uteliggerne Sauherad (822), Sauda (1135), Jondal (1227), Balestrand (1418), Stordal (1526), Kvæfjord (1911), Skånland (1913) fjernet (de avviker mer enn ± 3 standardavvik fra gjennomsnittet i residualfordelingen). En analyse med og uten disse enhetene viser at de påvirker resultatet i stor grad. For å oppnå et mest mulig representativt resultat er de derfor utelat. Totalt inkluderes 398 enheter i analysen for 2002.

I analysen for 2006 er Vindafjord (1154), Øien (1159), Naustdal (1433), Aure (1569), Tustna (1572), Skjerstad (1842), Ballangen (1854), Torsken (1928) og Porsanger (2020) fjernet fordi disse enhetene mangler verdi på den avhengige variabelen eller en av de uavhengige variablene. I kommunene Grue (423), Engerdal (434), Flå (615), Kvitsøy (1144), Malvik (1663), Selbu (1664), Mosvik (1723), Røyrvik (1739), Fosnes (1748), Leka (1755), Røst (1856), Ibestad (1917), Lavangen (1920), Balsfjord (1933), Karlsøy (1936), Kvæningen (1943) tilhører ordfører eller varaordfører en udefinert liste eller et udefinert parti. Det er derfor ikke mulig å fastslå andelen representanter bak ordfører/varaordfører i disse kommunene. De aktuelle enhetene fjernes derfor. Enhetene Bykle (941), Utsira (1151), Eidfjord (1232) og Træna (1835) fjernes fra analysen på grunn av ekstreme verdier på variabelen "LN sosialt engasjementet". Videre er uteliggerne Re (716), Sauda (1135), Jondal (1227), Lødingen (1851), Evenes (1853) og Værøy (1857) fjernet. Totalt inkluderes 399 enheter i analysen for 2006.

Signifikanstesting av differansene mellom regresjonskoeffisientene

For å signifikant teste differansene mellom regresjonskoeffisientene er følgende utregning blitt benyttet (Skog 2004:183-184):

$$t > |1.96| = **: p < 0.05$$

$$t > |1.65| = *: p < 0.10$$

$$t = (b_1 - b_2) / (SE(b_1 - b_2))$$

$$SE(b_1 - b_2) = \sqrt{(SE b_1)^2 + (SE b_2)^2}$$